

LA ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO LOCAL

POBREZA URBANA, PROGRAMAS SOCIALES
Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi • Coordinadores

Socorro Arzaluz Solano • Quim Brugué • Claudia Campillo Toledano • Fernando Carrión • Luciano Fedozzi • María Luisa García Bátiz • Rodolfo García Del Castillo • Mario Alberto Jurado Montelongo • Silvia López • Alberto Lovera • Raquel Lozano • Oscar Alfonso Martínez • Arturo Mier y Terán • Luisa Mussot • Alejandro Navarro • Gerardo Ordóñez • Héctor Padilla • María Julia Reyna • Saúl Salazar Jiménez • Antonio Sánchez Bernal • Medardo Tapia Uribe • Mercedes Verdugo López • Gerardo Zamora Fernández de Lara • Alicia Ziccardi

En este libro se presenta un conjunto de trabajos que, desde diferentes perspectivas, analizan el papel que juegan los gobiernos locales para enfrentar el más grave problema de nuestro país: la pobreza urbana. Los mismos aportan valiosas ideas para el debate y la revisión de los actuales programas y políticas sociales que existen en México al poner en evidencia los aciertos y las dificultades que caracterizan la acción social gubernamental de las entidades locales —municipios mexicanos y gobierno de la Ciudad de México—. El lector encontrará también el análisis de algunas experiencias que se registran en ciudades latinoamericanas y españolas. Los textos fueron seleccionados inicialmente de un amplio conjunto de trabajos presentados por investigadores de distintas instituciones académicas en el V Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), llevado a cabo en octubre del 2007, en la sede del Palacio de la Autonomía de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En algunos casos se muestran innovadoras iniciativas locales que involucran una amplia movilización de recursos financieros, una fuerte presencia de actores públicos, privados y sociales y una auténtica participación ciudadana, cuya principal intención es influir positivamente en la calidad de vida de los grupos sociales más desfavorecidos. En otros, en cambio, se ponen de manifiesto las dificultades que presenta la coordinación intergubernamental con las diferentes instancias y ámbitos de gobierno involucrados en la aplicación de los programas sociales, así como la complejidad y la diversidad de contenidos que ha asumido la política social en la esfera local.

En este sentido, queda claro que al privilegiarse el análisis de la acción social desde el ámbito local se advierte una gran diversidad de los resultados obtenidos para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos. Pero al mismo tiempo, se pone en evidencia que para lograr una mayor eficacia en las políticas y programas sociales el papel de las instituciones locales no sólo debe ser concebido por el gobierno central como un componente en los procesos de implementación, sino que debe ser rediseñado conjuntamente por los tres ámbitos del gobierno mexicano.



COORDINACION
DE HUMANIDADES



PUEC-UNAM



El Colegio
de la Frontera
Norte



9 786070 212611

LA ACCIÓN SOCIAL DEL GOBIERNO LOCAL:
POBREZA URBANA, PROGRAMAS SOCIALES Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana

TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ
ALICIA ZICCARDI
(COORDINADORES)



PUEC-UNAM



El Colegio
de la Frontera
Norte



2010

HN
113.5
A33

La acción social del gobierno local: pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana / Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi, coordinadores; Socorro Arzaluz Solano... [et al.] – México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad : El Colegio de la Frontera Norte : IGLOM, 2010. 464 p.

1. México–Política social. 2. México–Condiciones económicas. 3. Acción social–México. 4. Problemas sociales–México. 5. Participación ciudadana–México. I. Guillén Tonatiuh, ed. II. Ziccardi Alicia, ed. III. Arzaluz Solano, Socorro, colab.

**La acción social del gobierno local: pobreza urbana,
programas sociales y participación ciudadana**

© Tonatiuh Guillén
© Alicia Ziccardi
Coordinadores

Primera edición: marzo, 2010.

D.R. © 2010 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán
04510 México, D.F.
<http://www.unam.mx>

D.R. © 2010 Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad
Sede temporal: Isabel la Católica núm. 7
Centro Histórico de la Ciudad de México
06060 México, D.F.
<http://www.puec.unam.mx>
ISBN: 978-607-02-1261-1

D.R. © 2010 El Colegio de la Frontera Norte
Carretera Escénica Tijuana-Ensenada, km. 18.5
San Antonio del Mar, C.P. 22709
Tijuana, B. C., México
<http://www.colef.mx>
ISBN: 978-607-479-027-6

D.R. © 2010 Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos
Av. Constituyentes 1046, segundo piso
Col. Lomas Altas, del. Miguel Hidalgo
11950 México, D.F.

Coordinación editorial: Lorena Hernández Muñoz
Diseño de portada: Diego Mier y Terán

Queda prohibida la reproducción parcial o total de esta obra por cualquier medio –incluidos los electrónicos– sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Impreso y hecho en México/Printed and made in Mexico

Índice

Prólogo (<i>Rodolfo García Del Castillo</i>)	9
Introducción: principales ejes de la acción social del gobierno local (<i>Tonatiuh Guillén López y Alicia Ziccardi</i>)	13
I Políticas y programas sociales	
Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social (<i>Antonio Sánchez Bernal y María Luisa García Bátiz</i>)	25
Pobreza patrimonial y exclusión social en el municipio de Cuautla (<i>Medardo Tapia Uribe</i>)	35
Los gobiernos locales en el combate a la pobreza: dos modelos de gestión en el norte de México (<i>Socorro Arzaluz Solano</i>)	61
Transferencias económicas de Oportunidades y alimentación de los beneficiarios en Monterrey (<i>Oscar Alfonso Martínez Martínez y Claudia Campillo Toledano</i>)	81
Estrategias de combate a la pobreza mediante el programa Hábitat en Reynosa, Tamaulipas (<i>Mario Alberto Jurado Montelongo</i>)	109
El Mejoramiento de la Vivienda: un programa del Gobierno del Distrito Federal (<i>Arturo Mier y Terán</i>)	133
El Programa Zumar + Fidepo: una experiencia vigente y... ¿Sustentable? (<i>Gerardo Zamora Fernández de Lara</i>)	145

Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México (<i>Alejandro Navarro Arredondo</i>)	159
Participación social y género en la superación de la pobreza: las OSC en el Programa Jefas de Familia en Tijuana (<i>Silvia López Estrada y Gerardo Ordóñez Barba</i>)	183
Universalizar y territorializar las políticas de salud en el Distrito Federal: premisa de la equidad (<i>María Luisa Mussot López</i>)	215

II Cohesión social, construcción de ciudadanía y cooperación descentralizada

Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas (<i>Quim Brugué</i>)	231
Gobiernos locales, desigualdad social y violencia (<i>Fernando Ca- rrión</i>)	251
Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada (<i>María Julia Reyna y Alicia Ziccardi</i>)	267
Políticas y cooperación en la frontera México-Estados Unidos (<i>Héctor Padilla</i>)	303
Cooperación descentralizada: una nueva competencia del go- bierno municipal en apoyo al desarrollo local (<i>Raquel Lozano</i>)	323

III Esfera pública y participación ciudadana

Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presu- puesto participativo de Porto Alegre (<i>Luciano Fedozzi</i>)	347
Los Consejos Comunales en Venezuela: rehenes del centralismo (<i>Alberto Lovera</i>)	397
Construcción de la democracia: estructuras e instancias de par- ticipación en el gobierno local (<i>Saúl Salazar Jiménez</i>)	427
Gestión plural y atención ciudadana en tres cabildos de Sinaloa: Culiacán, Navolato y Badiraguato (<i>Mercedes Verdugo López</i>)	443

Prólogo

Rodolfo García Del Castillo

Durante los años ochenta y noventa nuestro país se enfrentó a marcados cambios en su mapa político y en su estructura de organización administrativa. En un avance paulatino los gobiernos locales cobraron cada vez más importancia en el escenario nacional adquiriendo responsabilidades y asumiendo un papel distinto ante una ciudadanía cada vez más exigente. Por supuesto, este proceso no fue terso ni se dio de forma homogénea, más bien estuvo plagado de tensiones y ajustes y adquirió un rostro distinto a lo largo y ancho del país. La marcada heterogeneidad de la realidad local trajo como resultado un movimiento en ritmos discontinuos.

Sin embargo, las modificaciones legales y los cambios institucionales nos mostraron, a inicios de este siglo, condiciones de funcionamiento y relaciones intergubernamentales muy diferentes para los estados y municipios. Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 dieron a los municipios mayores capacidades de acción reconociendo su carácter como gobierno con lo que se superó la limitada perspectiva administrativa que lo confinaba a tareas burocráticas complementarias o subordinadas a las determinaciones estatales y/o federales. Una mención aparte merecen los ajustes constitucionales de 2004 que abrieron, de forma explícita, la posibilidad de interponer recursos de controversia constitucional para inconformarse en contra de determinaciones legales que atentaran contra la autonomía y el espacio de decisión de los gobiernos locales. Se dieron avances en las formas de distribución de los recursos financieros y, aunque todavía insuficientes, hoy se cuenta con mayores fondos para cumplir con las tareas de gobierno locales. Sin duda, es debatible el equilibrio entre las responsabilidades de recaudación (ingresos), los métodos de distribución (gasto) y el seguimiento y evaluación del presupuesto (control); queda pendiente una profunda reforma hacendaria que involucre a los gobiernos subnacionales.

En cuanto a los cambios políticos hoy en día se abren posibilidades para continuar el ya viejo debate de la reelección inmediata de alcaldes o las candidaturas independientes y sigue discutiéndose sobre los mecanismos para favorecer una adecuada transparencia y rendición de cuentas. *Pero un tema central para tener gobiernos más democráticos y participativos es la forma como se garantiza en el ámbito local el ejercicio de los derechos civiles y ciudadanos que deben ser garantizados al conjunto de la ciudadanía a través de las políticas sociales, así como la búsqueda de garantías para la participación de los gobernados en las decisiones públicas, principalmente las que competen a su calidad de vida.*

En este escenario de transformaciones discontinuas y –en opinión de algunos– demasiado lentas los académicos y responsables de política han buscado espacios de diálogo y debate en dónde colocar argumentos para mejorar un federalismo acorde con las exigencias del México actual propiciando, asimismo, la consolidación de mejores gobiernos locales. Desde hace más de quince años un sólido grupo de investigadores de distintas instituciones académicas y organizaciones sociales coincidieron en la necesidad de intercambiar opiniones, cristalizar experiencias y contribuir al debate nacional sobre la realidad local. Caracterizada por su pluralidad esta comunidad contribuyó desde muy diversos frentes para impulsar los cambios legales e institucionales así como para propiciar el análisis y difusión de las experiencias de gestión innovadora y buen gobierno. Poco a poco se fue tejiendo una interconexión nacional que se formalizaría en la Red de Investigadores en Gobiernos de México A.C. Con seis años de existencia formal la red ha permitido el continuo contacto entre interesados en la realidad local realizando diversas investigaciones, aportando proyectos para instaurar políticas públicas desde las esferas federal, estatal y municipal e instrumentando modelos para la gestión y el monitoreo de acciones gubernamentales. Adicionalmente, cada dos años se organiza un congreso internacional en donde se reúnen los miembros, abriendo una convocatoria para que se presenten los resultados de sus investigaciones y, por supuesto, se discuta el estado y perspectiva de la agenda temática sobre los gobiernos locales. Estas reuniones bianuales cuentan con la presencia de funcionarios y decisores gubernamentales, así como de colegas de diversas partes del mundo que permiten ampliar los horizontes de reflexión.

Este libro nace justamente en el seno del v Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), cuyo eje temático fue *“Los retos de la democracia local. El papel de los gobiernos locales en la superación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social”*, el cual se realizó en la Ciudad de México en octubre de 2007. La intención del texto es resumir las principales aportaciones de los participantes; los trabajos

presentados logran una muy adecuada síntesis de aportes y abren paso a la comprensión de las realidades locales de nuestras ciudades. La coordinación de Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi articula los contenidos bajo ejes trascendentales para la tarea de gobernar en espacios locales urbanos como la pobreza, las políticas sociales, la construcción de ciudadanía, la cooperación descentralizada y la participación ciudadana. La colaboración de investigadores internacionales permite ubicar los rasgos clave de la discusión a nivel internacional, dando actualidad y contextualización al libro. Cada uno de los autores nacionales hace un balance analítico y empírico que retrata la realidad de nuestras ciudades, amplía las perspectivas e invita a profundizar sobre el análisis de las carencias, desafíos y logros de estos gobiernos locales en su tarea de diseñar una acción social del Estado en el ámbito local.

El futuro inmediato marca para los gobiernos locales nuevos escenarios. La reforma política, los cambios en la estructura hacendaria y las presiones sociales colocan en el mapa obstáculos y oportunidades. La construcción de un futuro más democrático y equilibrado depende en buena medida de que los gobiernos locales asuman un rol propositivo dentro de la realidad nacional. Como punto de contacto inmediato pueden catalizar adecuadamente los componentes de la realidad local, *crear mejores condiciones de vida, superar los altos niveles de pobreza y desigualdad, así como crear los consensos y proponer alternativas participativas y sustentables para diseñar e implementar mejores políticas públicas, en particular mejores políticas sociales*. Sin embargo, si pierden o limitan sus márgenes de autonomía y ceden a los procesos de centralización del poder y las decisiones (real más que formal) perderán su auténtica potencialidad en fungir como agentes de cambio.

La provocación para emprender la lectura de este libro está tanto en su capacidad de otorgar una panorámica precisa de la *compleja realidad urbana local*, con sus marcados niveles de pobreza y desigualdad, así como en su amplio sentido analítico y reflexivo. Adicionalmente, su pertinencia es innegable en un momento que debemos repensar a México desde lo local.

Introducción: principales ejes de la acción social del gobierno local

*Tonatiuh Guillén López**
*Alicia Ziccardi***

En este libro se presenta un conjunto de trabajos que, desde diferentes perspectivas, analiza el difícil papel que juegan los gobiernos locales para enfrentar el más grave problema de nuestro país: la pobreza urbana y la exclusión social. Dichos trabajos aportan valiosas ideas para el debate y la revisión de los actuales programas y políticas sociales existentes en México al poner en evidencia los aciertos y las dificultades que caracterizan la acción social gubernamental de las entidades locales –municipios mexicanos y gobierno de la Ciudad de México–. A ello se suman otros trabajos que estudian la acción social de gobiernos locales de ciudades latinoamericanas y españolas.

En algunos casos se dan iniciativas locales innovadoras que involucran una amplia movilización de recursos financieros, una fuerte presencia de actores públicos, privados y sociales y una auténtica participación ciudadana, cuya principal intención es influir positivamente en la calidad de vida de los grupos sociales más desfavorecidos. En otros, en cambio, se ponen de manifiesto las dificultades que presenta la coordinación intergubernamental entre las diferentes instancias y ámbitos de gobierno involucrados en la aplicación de los programas sociales, así como la complejidad

* Presidente de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

** Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM).

y la diversidad de contenidos que ha asumido la política social en la esfera local.

El conjunto de los trabajos de investigación que forma parte de este libro ha sido agrupado en tres partes. En la primera se publican artículos que no sólo privilegian la reflexión conceptual sino que la vinculan al análisis de casos. El texto de Antonio Sánchez Bernal y María Luisa García coloca sobre la mesa un tema de gran importancia: el potencial de la descentralización fiscal para el desempeño económico y político de los gobiernos locales, lo cual constituye un componente central de las políticas sociales del ámbito local. Estos autores subrayan que el federalismo fiscal reconoce finalmente que la descentralización en los gobiernos locales incide en el proceso de desarrollo económico, pero se está lejos de visualizar la posibilidad de que los gobiernos se involucren en tareas de la política social; en ese sentido, los alcances de la descentralización se limitan a la provisión de infraestructura y bienes públicos. En lo fundamental esto se debe a que los gobiernos municipales mexicanos tienen limitadas capacidades para gobernar adecuadamente, por lo que los resultados de la descentralización en materia de política social son insatisfactorios debido a su escasa capacidad de organización, su restringida recaudación de recursos propios, sus procesos de toma de decisiones, sus líneas de acción y normatividad ambiguas, a la ausencia de recursos humanos y de expertos, así como también de mecanismos eficaces de transferencia de los recursos.

En ese sentido, el principal programa del gobierno federal que opera localmente en las ciudades mexicanas es Hábitat, que contempla diferentes vertientes pero que destina los mayores recursos a la creación de infraestructura, equipamientos y servicios sociales básicos. El mismo ha sido evaluado y estudiado desde diferentes perspectivas y es considerado en varios artículos que forman parte de este libro. En este sentido, se han detectado varios problemas en las formas de operación de ese programa que se diseñó en el ámbito del gobierno federal y es aplicado localmente; uno de esos problemas que parece recurrente en las demandas de las instituciones y organizaciones sociales es la propia definición de los llamados polígonos de pobreza patrimonial como zona de atención prioritaria (ZAP), los cuales son definidos por el gobierno central a partir de la información estadística disponible y con una metodología que suele ser cuestionada localmente. El trabajo de Medardo Tapia analiza precisamente situaciones de pobreza patrimonial, de capacidades y alimentaria, así como de exclusión social que existen en las localidades y comunidades del municipio de Cuautla, éstas últimas no se encuentran incluidas en los polígonos de pobreza identificados por la Sedesol y, por lo tanto, no acceden a ese programa. De esta forma este autor analiza situaciones de pobreza de las mujeres que son

jefas de familia, así como también la condición de pobreza en diferentes zonas vecinales seleccionadas, planteando la estrecha relación que existe entre exclusión social y pobreza. En lo fundamental se trata de demostrar que los grupos de pobres, al encontrarse excluidos de una participación equitativa y efectiva en la vida social, son marginados también de las redes que permiten acceder al poder y a los recursos. Una conclusión de esta investigación es que según la mayoría de las entrevistadas, el gobierno municipal no ha realizado nada para mejorar su situación y, en cambio, quienes más han realizado acciones en beneficio de las colonias son “los ayudantes municipales”.

Otro trabajo analiza desde una perspectiva diferente los resultados del programa Hábitat. Al centrarse en el papel desempeñado por autoridades municipales y estatales en Ciudad Victoria y en Nuevo León, Socorro Arzaluz sostiene que estamos ante una nueva etapa en la que las instancias locales cuentan con mayor autonomía para cambiar o rechazar propuestas del gobierno federal y que existen, además, diferentes modelos de gestión local de la política social federal, que dependen de la profesionalización de los funcionarios locales, de la transparencia en las operaciones, del cumplimiento de las reglas de operación y de las formas de participación. A ello se suma el estudio realizado en Reynosa, Tamaulipas, por Mario Alberto Jurado, quien busca evaluar diferentes elementos relacionados con la gestión de los proyectos Hábitat desarrollados en una de las zonas de atención prioritarias (ZAP). En este caso se trata de una ciudad que históricamente ha presentado una de las tasas más altas de migración de jóvenes que trabajan en la industria de la maquila, característica que representa un verdadero reto en términos de la demanda de servicios básicos. El programa Hábitat atiende a hogares en situación de pobreza patrimonial y desarrolla sus actividades en colonias ya consolidadas con este tipo de pobreza, en consecuencia, dichas colonias no constituyen una opción de residencia inmediata para los recién llegados a la ciudad, que deben localizarse en asentamientos irregulares. Por otra parte, se observa que en Reynosa el proceso de gestión de los proyectos operó de manera centralizada por parte del gobierno local lo que trajo como consecuencia diferencias con las autoridades estatales, dado que ambos ámbitos de gobierno pertenecían a diferentes partidos. Precisamente, este último es uno de los temas de fundamental importancia en el momento de la operación de los programas sociales, puesto que esta etapa reclama un complejo proceso de coordinación intergubernamental. En el caso del programa Hábitat este tema es profundamente abordado por Alejandro Navarro, quien considera que la descentralización de facultades hacia los gobiernos locales y otros actores no gubernamentales ha influido en las relaciones entre el Estado y

la sociedad y en su forma de trabajar conjuntamente en la solución de los problemas sociales. Sin embargo, la participación de múltiples actores en los programas para la superación de la pobreza ha traído nuevos problemas tanto en la acción colectiva con sentido, como en la lógica operativa y en los objetivos que posee cada una de las organizaciones –públicas o privadas–, los cuales a veces son contradictorios o incompatibles.

Sin duda, el tema de la participación ciudadana de las organizaciones de la sociedad civil en estos programas sociales del ámbito local constituye otra de las principales líneas de investigación. Silvia López y Gerardo Ordóñez analizan la participación que han tenido dos organizaciones de mujeres de la sociedad civil y una institución de beneficencia privada en la ejecución del Programa Jefas de Familia (PJF) en Tijuana, especialmente con relación a las Casas de Atención Infantil (CAI), que forma parte de Hábitat y “Contigo” (2002), en el cual se contemplan diversas modalidades de participación social. El Programa Jefas de Familia también supone que las organizaciones de la sociedad civil tienen un rol central en la promoción de los procesos organizativos, está dirigido a mujeres pobres del medio urbano a través de acciones que promueven el desarrollo de sus capacidades y facilitan su desempeño laboral o su incorporación a una actividad productiva; este programa se centra en la educación básica y en la capacitación para el trabajo, por lo que apoya el desarrollo e incorporación al mercado laboral de las mujeres. No obstante, para los autores los gobiernos locales no tienen capacidad para modificar o adecuar los elementos de diseño de los programas a sus necesidades regionales, y la eficacia del programa recae más en las decisiones tomadas por el órgano central.

La acción social desarrollada a través del Programa Oportunidades en el área metropolitana de Monterrey abre otras interrogantes porque –como observan Óscar A. Martínez y Claudia Campillo– lo que interesa conocer es el impacto que tienen dichas transferencias en los beneficiarios que reciben apoyos monetarios para su alimentación. La Sedesol es la responsable del Programa pero participan otras instancias públicas federales como las secretarías de Educación, de Salud y el Instituto Mexicano del Seguro Social, que se coordinan con las autoridades sectoriales estatales para brindar servicios, capacitación de su personal y certificación de las corresponsabilidades de los beneficiarios. Pero aún con todo este entramado institucional, para estos autores las transferencias son un apoyo poco significativo en contextos urbanos, de baja marginación y con población mayoritariamente en pobreza patrimonial.

Otro programa social original es el Programa Zumar+Fidepo, el cual es analizado por Gerardo Zamora, tomando como caso de estudio las 17 microrregiones de Guanajuato en donde opera. Según este autor la percep-

ción y apropiación del programa son muy homogéneas y son congruentes con los elementos formales que lo definen y sustentan. La metodología del programa avanza al identificar las necesidades y los procesos en la toma de decisiones; la planeación de proyectos registrados en los estudios de las microrregiones, incorpora la capacitación a promotores comunitarios de salud y los evalúa, y construye espacios de organización, decisión y gestión. No obstante, el autor observa que pese a las intenciones se ha descuidado la capacitación formal e informal de los promotores comunitarios, por lo que la direccionalidad de los esfuerzos en las acciones aún es limitada. Un resultado de esta investigación es que el programa responde a las expectativas de la política social del gobierno del estado en la problemática que enfrentan las zonas urbano-marginales y, después de ocho años de intervención en las microrregiones, parece perfilarse como auténtica alternativa facilitadora de la organización social comunitaria.

Esta primera parte del libro incluye dos análisis en torno a programas sociales realizados por el Gobierno del Distrito Federal, un gobierno local que, como es sabido, posee un régimen especial constituido por un ámbito central y 16 delegaciones políticas. En uno de ellos Arturo Mier y Terán analiza el Programa de Mejoramiento de la Vivienda, en el cual el gobierno local central asume tareas de transformación del espacio urbano con criterios de inclusión social. A través de este Programa el mejoramiento de vivienda en el Distrito Federal se convirtió en parte de una innovadora política social y urbana de atención integral a las necesidades básicas, frente a las políticas habitacionales del gobierno federal dirigidas a una población con capacidad de adquirir una vivienda en el mercado. De esta forma, el Gobierno del Distrito Federal ha puesto en práctica nuevas formas de operación institucional y ha articulado un trabajo en red con distintos actores políticos y sociales –colegios profesionales, grupos no gubernamentales, organizaciones sociales o políticas y universidades públicas y privadas– que ha permitido mejorar sustancialmente la calidad de la vivienda popular. En otro artículo se consideran distintos componentes centrales de esta nueva política social basada en el reconocimiento del ejercicio pleno de los derechos sociales. En “Universalizar y territorializar las políticas de salud en el Distrito Federal: premisa de la equidad”, Luisa Mussot aborda el vínculo de las políticas selectivas de focalización territorial en el ámbito de la salud en la Ciudad de México y las políticas sociales universales, ambas de orden sectorial. Se trata de colocar los criterios principales adoptados ante un fenómeno de precariedad sanitaria que llevó al Gobierno del Distrito Federal (GDF) implementar una política pública innovadora mediante el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), la cual desde 2006 se elevó a rango de ley.

En el primer artículo de la segunda parte, Quim Brugué analiza conceptualmente las llamadas políticas para la cohesión social, considerando los nuevos contenidos y nuevas formas de la política de bienestar social y el crecimiento económico en los países occidentales. El autor parte de la existencia de un eje tradicional de desigualdad que, con todo, es también susceptible de desarrollar la capacidad de cohesionar a la sociedad y neutralizar las tensiones sociales. Sin embargo, con la aparición de nuevas clases medias y el fenómeno de la exclusión social, se presenta un cambio que afecta la estructura social por la disolución de las tradicionales segmentaciones de clase y el surgimiento de nuevos signos de identidad, más ligados a preferencias individuales de consumo o a estilos de vida grupales. De esta forma, surgen reclamos por un trato personalizado y servicios públicos eficientes y de calidad, y se ejercen nuevas presiones a las estructuras de los estados de bienestar en un contexto de escasos recursos, mientras que las nuevas clases medias son más vulnerables a caer en una espiral de exclusión social como producto de un proceso con carácter multifactorial. Ante ello, para este autor, las políticas reactivas consideradas asistenciales y garantistas son imprescindibles para aquellos grupos más necesitados, y deben definirse a partir de los derechos de ciudadanía y garantizar niveles suficientes de una vida digna. Las políticas anticipativas deben reducir los riesgos de los procesos de exclusión, y fomentar la creación de recursos propios y actitudes para enfrentar al futuro con el objetivo de generar capital humano (construir ciudadanía) y capital social (construir comunidad). Las políticas sociales estratégicas deberían intervenir para definir *ex ante* los contenidos de otras políticas consideradas centrales (como las económicas y las urbanísticas).

Fernando Carrión, en el artículo “Gobiernos locales, desigualdad social y violencia”, agrega otro componente central de la vida urbana que afecta sustancialmente la cohesión social. Según este autor, en América Latina la mezcla de violencia moderna y tradicional se enfrenta bajo un cruce de instituciones nacionales y locales con criterios opuestos en su dirección hacia lo municipal y hacia lo supranacional. Si bien se establece que lo urbano no es causa de violencia, se observa un proceso de urbanización de la violencia por presentarse no sólo en la ciudad sino también en un incremento de su magnitud. La inseguridad y violencia como fenómenos que deterioran la calidad de vida de una población erosionan el espacio de lo público en la ciudad –origen y fuente de la ciudadanía– y son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana y contrarrestan los efectos positivos que puede generar la acción social del gobierno local.

Una perspectiva de análisis bastante diferente sobre el papel de los gobiernos locales en la creación de condiciones de cohesión social, la in-

roducen los tres últimos artículos de esta segunda parte. En su estudio sobre las políticas y los programas de cohesión social de la cooperación descentralizada, María Julia Reyna y Alicia Ziccardi analizan cómo la pobreza urbana y la exclusión social en la regiones de Latinoamérica y Europa son parte de un proceso generalizado de urbanización de la pobreza, que afecta a diferentes colectivos sociales, genera una ruptura del tejido social y provoca efectos negativos sobre la cohesión social. Por ello, ha sido incluida como una de las problemáticas prioritarias y las líneas estratégicas de intervención propuestas como la cooperación descentralizada, la cooperación entre gobiernos locales de ciudades –que consisten principalmente en transferencias de conocimientos y experiencias basadas en el respeto de los derechos fundamentales– se complementan con otras líneas como la promoción de la igualdad y de la inclusión social, el desarrollo de recursos humanos, el empleo productivo, el trabajo digno, la integración regional, los instrumentos financieros y el fomento del diálogo social.

De manera particular Héctor Padilla publica los resultados de una investigación sobre la cooperación transfronteriza entre autoridades locales de México y Estados Unidos, señalando que la misma depende cada vez más de la agenda política local y de las especificidades de las autoridades municipales. Se afirma que la dificultad de ampliar las facultades de los municipios fronterizos para atender asuntos más allá de la frontera, radica en una definición ambigua sobre la cooperación transfronteriza y propone como posibles las “acciones amistosas y solidarias, recíprocas o concurrentes, alrededor de fines comunes llevadas a cabo de manera libre, autónoma y coordinada por las autoridades de los gobiernos municipales mexicanos con sus homólogos norteamericanos” para responder a los intereses y demandas ciudadanas con base en relaciones formales e informales. Para este autor, en el Paso (Texas) y en Sunland Park (Nuevo México) estas relaciones se han dado por voluntad e interés de las autoridades respectivas, incidiendo el factor cultural por la ascendencia mexicana de los alcaldes de las ciudades norteamericanas. No obstante, señala que es necesario establecer un marco normativo para fortalecer las relaciones de cooperación entre los gobiernos locales de ambos países, mediante sus capacidades de interlocución de tipo local-internacional.

Esta segunda parte, se cierra con el trabajo “Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local”, de Raquel Lozano, en él se hace referencia a la expansión de los gobiernos locales hacia el exterior como una práctica a nivel mundial. Para esta autora el proceso de inserción de los poderes públicos locales hacia lo global está creando un espacio común donde tienen lugar las relaciones de cooperación descentralizada y las autoridades locales son competentes

también en el exterior. En este sentido, las relaciones de cooperación descentralizada hacen referencia a las relaciones externas que los gobiernos municipales o de base pueden implementar, lo que constituye una expresión de su capacidad decisoria como gobierno autónomo y descentralizado, así como de las relaciones cooperativas que se desarrollan a partir de la idea de beneficio mutuo. En este marco los municipios mexicanos buscan tener una participación activa en el entorno global, ejemplo de ello en México son los acuerdos de hermanamiento que se han formalizado primordialmente con entidades y municipios fronterizos de Estados Unidos, si bien estos casos se enfrentan aún a limitaciones estructurales –legales, administrativas, financieras e institucionales–.

Finalmente, en la tercera parte de este libro se publican trabajos que otorgan particular importancia al papel que juega la esfera pública y la participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local. En el trabajo “Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presupuesto participativo de Porto Alegre”, Luciano Fedozzi aborda el surgimiento de las figuras de los presupuestos participativos como mecanismos innovadores de gestión urbana en Brasil. En un contexto de cambios de carácter socioeconómico y político, el poder local adquirió una nueva dimensión y aparecieron innovaciones en las instancias municipales. Con el surgimiento de los presupuestos participativos se presentan experiencias innovadoras de participación social y también experiencias truncadas por el cambio de fuerzas políticas en el gobierno. No obstante la tendencia de estos instrumentos decisorios es la pluralidad partidaria en su aplicación, ya que pueden ser adoptados por múltiples razones políticas. Al observarse su estructura y proceso de funcionamiento como una arena institucional para la producción de opinión y voluntad política, en torno a la deliberación de los recursos públicos, el presupuesto participativo se define como “esfera pública activa de cogestión de los fondos públicos municipales” donde se configura un espacio de acción social activa y una forma de democracia participativa. De esta manera, se da un mecanismo de participación complementaria entre la representación tradicional comunitaria y las distintas formas de participación social, que dentro de su dinámica operacional requieren de mecanismos de representación política.

Otra experiencia latinoamericana considerada en este texto es la relativa a los consejos comunales en Venezuela, que aborda Alberto Lovera como un proceso de participación de organizaciones ciudadanas y sociales, en su relación con los poderes central, regional y local. Según este autor el gobierno de Chávez, por su concepción centralista-militarista, ha impulsado un proceso de recentralización mediante la creación de consejos comunales, como un mecanismo que fortalece una relación directa, sin

intermediarios, entre los niveles micro-sociales con el poder central y en el que el papel de los gobiernos locales es secundario. De esa forma se puede generar una dependencia de estas instancias por el acceso a los recursos del Estado, y no necesariamente se puede reflejar un proceso de organización popular propio. De igual forma, las demandas y necesidades comunitarias pueden estarse presentando en espacios fragmentarios, sin articulación alguna entre los gobiernos locales o niveles intermedios de gobierno.

Con relación al papel de los gobiernos locales en el fortalecimiento de la democracia social y a partir del caso de México, Saúl Salazar Jiménez sostiene que la apertura democrática en el país comenzó en los gobiernos locales y la participación ciudadana tomó un lugar central en el diseño, implementación y evaluación de los planes de desarrollo de los municipios. Pero si bien el proceso democratizador municipal tuvo a bien desarrollarse desde lo local, también en gran medida se impulsó con las iniciativas a nivel federal. La población, por su parte, ha tenido un papel central en este proceso, tanto por su autonomía para organizarse como por su capacidad para solucionar problemas de su entorno, así como en la forma en que interactúa con las estructuras participativas de los gobiernos locales. No obstante que las razones de las autoridades locales para impulsar mecanismos de participación han variado, se ha manifestado el interés de promover procesos democráticos. Para ello las administraciones municipales han utilizado diversas instancias o medios formales y tradicionales para fomentar la participación y legitimar su funcionamiento. Para este autor, el proceso democrático de los municipios se ha visto caracterizado por la alternancia política, la participación ciudadana en el espacio local y la tendencia del abstencionismo como fenómeno creciente, lo cual refuerza la idea de buscar otras formas de participación. Asimismo, las instancias y mecanismos participativos disponibles –consejos ciudadanos, organizaciones vecinales, ciudadanas, civiles o religiosas– basados en la tradición o en un marco normativo, inciden en la forma en cómo se involucra la población en las actividades de los municipios.

En este mismo sentido, en el artículo “Gestión plural y atención ciudadana en tres cabildos de Sinaloa: Culiacán, Navolato y Badiraguato”, Mercedes Verdugo López analiza una situación bastante generalizada en la realidad local mexicana: la carencia de instrumentos de democracia directa en los municipios. Señala que en Sinaloa se han integrado cabildos plurales –representantes de mayoría y de representación proporcional– cuyas deliberaciones contemplan compromisos sociales; no obstante, la representación ciudadana en estos órganos se ve obstaculizada por su funcionamiento subordinado a intereses partidarios o de la presidencia municipal. El estudio de esta autora sobre los tres cabildos municipales, permite evaluar su

agenda de trabajo y su funcionamiento bajo el supuesto de que enfrentan profundas dificultades en el cumplimiento de sus tareas, puesto que, en general, el desempeño de las autoridades se caracterizó por un escaso conocimiento tanto sobre sus funciones como de las bases formales de operación del órgano de gobierno, igualmente por una atención selectiva de demandas locales y una actitud caracterizada por apartarse de los canales de vinculación con la ciudadanía.

El conjunto de estos trabajos permite advertir una gran diversidad en la perspectiva de análisis de la acción social en el ámbito local. Por ello una primera conclusión es que a mayor incidencia de instituciones y sociedades locales, más amplio y complejo es el espectro de contenidos en las políticas y en los programas sociales; por ende, también lo son los resultados que puedan alcanzar los mismos en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Esta complejidad ciertamente está en la naturaleza propia de lo local e indica que es imprescindible adecuar los contenidos de programas y acciones sociales a contextos específicos. Asumiendo este principio, puede concluirse que para lograr una política social eficaz se requiere que la dimensión local no sólo sea concebida centralmente como un componente en el proceso de implementación, sino que deben abrirse espacios para que la misma la rediseñaden conjuntamente los tres ámbitos del gobierno mexicano.

Parte I

**Políticas y programas
sociales**

Las capacidades de los gobiernos municipales para instrumentar política social

*Antonio Sánchez Bernal
María Luisa García Bátiz**

Introducción

En el año de 1997 reflexionamos sobre la relación que existía entre las finanzas municipales y el desarrollo local (Sánchez, 1997). El tema era relevante porque ya habían transcurrido más de diez años desde que los gobiernos municipales habían sido el objeto de la política de descentralización y porque la globalización desintegró la lógica de economías a escala que ocurre en territorios continuos, para dar paso a espacios territoriales específicos que se integran a través de nodos. El proceso mencionado abrió la puerta a la visión de desarrollo local, la cual expresa que el coordinador del proceso es el gobierno local. El trabajo se centró en establecer cómo las variables de gasto e ingreso tenían influencia en la generación de actividades y acciones que impactan la economía local.

El resultado principal de la investigación señalaba que la visión existente de federalismo fiscal sustentado en el planteamiento de Musgrave, el cual indica los gobiernos subnacionales sólo deben cumplir con la función de asignación de bienes locales cuando puedan ofrecerlos de manera más eficiente que el gobierno central, justificó el sustento de la centralización en la mayoría de economías. Así, en la década de los ochenta los gobiernos

*Profesores-investigadores del Departamento de Estudios Regionales-INESER del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.

municipales del occidente de México, a pesar de la reforma, presentaban ingresos muy limitados que dependían en aproximadamente 50 por ciento de las participaciones. Por el lado del gasto, los recursos se erogaban en su mayoría en la administración (alrededor de 55 por ciento) y sólo una cuarta parte en obra pública, lo cual reducía la capacidad de inversión de los gobiernos en proyectos de inversión que tuvieran un efecto multiplicador. Es importante mencionar que en la década mencionada apareció la variable deuda en las finanzas municipales, sin embargo, aún no representaba un rubro relevante. La conclusión general era que la estructura de las finanzas municipales no podía constituir un instrumento para el desarrollo municipal como lo requería la globalización, en consecuencia, se vislumbraban dos escenarios: uno donde pocos gobiernos municipales podían encabezar procesos de desarrollo local y otro, donde los gobiernos eran incapaces de impulsar desarrollo local y, por lo tanto, donde las condiciones de vida se deterioraban aún más. En suma la brecha entre municipios se expandía.

El resultado era desalentador; pero además lo alimentaba la creencia general de académicos de que los gobiernos municipales no deberían participar en los procesos de desarrollo. Una década después de haber presentado este trabajo, estamos debatiendo los alcances de los gobiernos municipales para instrumentar política social, es decir, no tenemos respuestas claras a procesos pasados, sin embargo, existe una tendencia mundial sustentada por académicos y organismos internacionales que impulsa a los gobiernos locales a asumir un rol más fuerte en la política social.

Ante este hecho, surge la siguiente pregunta: ¿han cambiado las visiones analíticas de tal manera que se considere que los gobiernos locales pueden instrumentar políticas públicas de carácter social? En este trabajo se plantea la pregunta en tres partes. En la primera se presentan las nuevas consideraciones de la teoría del federalismo fiscal con respecto a procesos locales; en la segunda se reporta la discusión sobre la relevancia de los gobiernos municipales en la política social y, finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

Federalismo fiscal y procesos locales

En otros trabajos, Sánchez (1997), Sempere y Sobarzo (1998), y López (2004), señalan que la literatura sobre federalismo fiscal es muy clara al definir que a los gobiernos centrales les corresponden las funciones de estabilización y distribución, mientras que la función de asignación se comparte con los gobiernos subnacionales, en la medida que éstos puedan ofrecer bienes públicos de manera más eficiente y con mayor posibilidad de adap-

tarse a las preferencias de los agentes en territorios específicos. Entonces cuando se habla de descentralización en la literatura se habla de transferir la oferta de aquellos bienes que tienen áreas de consumo por subconjuntos de territorio, la oferta de éstos por lo gobiernos subnacionales será eficiente porque se supone que los consumidores votan con los pies, lo cual genera competencia entre gobiernos y, por ende, eficiencia.

En los últimos años se han realizado aportaciones que enriquecen la perspectiva del federalismo fiscal y que señalan, entre otras cosas, la relevancia del sistema fiscal en el desempeño de las economías locales. El trabajo de Oates (1999) es relevante porque recupera las nuevas aportaciones que se han realizado a la teoría del federalismo fiscal, particularmente las que corresponden a su visión del federalismo y crecimiento económico. Desde mi punto de vista el autor abre la puerta para discutir los efectos del sistema fiscal sobre el comportamiento de las economías locales. El autor expresa que a partir de la debilidad y la carencia de capacidades de los gobiernos locales que se observa en los países en desarrollo, algunos autores plantean que una descentralización mayor es impensable ya que el desempeño de la economía en general decrecería. Ante tal aseveración Oates pregunta, ¿la descentralización fiscal es causa o resultado del desarrollo económico? A partir de esta interrogante establece la estructura intergubernamental como parte de un gran sistema económico y político que influye en la variedad de interacciones que ocurren entre las fuerzas económicas y políticas. Esto implica que la descentralización fiscal contribuye al desempeño económico y político en las diferentes etapas del desarrollo. Las consecuencias de esto es que el potencial de la descentralización fiscal para impulsar el desempeño económico y político puede ser evaluado en términos de las circunstancias específicas que caracterizan a los países en vías de desarrollo. El autor recalca que cuando se realiza un análisis dinámico se observa que las políticas de desarrollo –sensibles a las necesidades locales y regionales de infraestructura y capital humano– son más efectivas para promover el crecimiento económico que cuando son determinadas centralmente e ignorando las diferencias geográficas.

A partir de la visión de la nueva economía institucional, Qian y Weingast (1997) evalúan en qué medida la descentralización aporta a la productividad y al crecimiento económico. Para estos autores es necesario que el gobierno ofrezca bienes públicos y, simultáneamente, que mantenga los incentivos para el mercado de manera que se mantengan y se fomenten posibilidades de inversión, por un lado requiere retirar ingresos por medio de impuestos, pero no al límite de desmotivar al consumo y la inversión porque incurriría en prácticas depredadoras. Sin embargo, existen instituciones que regulan la acción entre el gobierno y los agentes que no nece-

sariamente incentivan a los primeros a mantener dichos incentivos en el mercado. Los autores sostienen que una apropiada descentralización de la información y del poder del Estado logra incentivos positivos en el mercado y limita la acción depredatoria estatal y los problemas presupuestales. Utilizando como ejemplo a China, establecen que los gobiernos locales tienen más información sobre las empresas del entorno que el gobierno central y que por lo tanto pueden reducir la capacidad depredadora del estado y, además, al no emitir dinero y dejar esta función sólo en el banco central, la acción más directa del gobierno local sobre la regulación de mercados locales se hace más eficiente, lográndose un fuerte control del presupuesto. Esto no es así cuando es el gobierno central quien genera incentivos y bienes públicos, ya que puede desmotivar al mercado local por falta de información y además endeudarse ya que cuenta con la *máquina* de hacer dinero. Con respecto a la competencia entre jurisdicciones, los autores concuerdan con el principio de “votar con los pies”, pero agregan que la competencia entre gobiernos locales por recursos móviles ayuda a que la política de impuestos y regulación no sea depredadora, también desmienten que provoque pocos ingresos y que no sea capaz de ofrecer servicios públicos y que desmotive la competitividad en ese territorio.

Los autores concluyen que es posible que la descentralización hacia gobiernos locales sea más profunda, en la medida que se sostengan la productividad y los incentivos de mercado, esto ocurrirá si existen instituciones que eviten que los gobiernos locales esquiven el cumplimiento de estos principios.

Finalmente presentamos a Bardhan (2002), quien enfoca directamente el proceso de la descentralización en las autoridades de gobierno que tienen contacto directo con la ciudadanía. El autor revisa las nuevas aportaciones al federalismo fiscal y finalmente centra su atención en la posibilidad de que los gobiernos locales impulsen el desarrollo de negocios. Escéptico, critica la posición de Qian y Weingast al contrastarla con los resultados encontrados en Rusia en un estudio econométrico que muestra que los gobiernos locales sólo podrían retener en el margen 10 por ciento de sus ingresos, lo que implica generar incentivos negativos en el mercado y, por lo tanto, evitar un rápido crecimiento de los negocios locales; finalmente el gobierno tendrá que instrumentar una política de altos impuestos. En suma, para Bardhan la competencia no es suficiente para justificar que los gobiernos locales promueven adecuadamente los negocios. Sin embargo, el autor concluye que la literatura sobre descentralización y desarrollo es incipiente y que se requiere investigar en esa dirección.

Las aportaciones recientes en el ámbito del federalismo fiscal ligan nuevos y relevantes temas. Específicamente el federalismo fiscal y el desarrollo

(incluyendo al local) está abordándose porque representa una preocupación analítica y contextual en el mundo entero. No existe, por lo tanto, un argumento contundente en torno al nivel de descentralización y su influencia en el desarrollo local, pero los trabajos señalan claramente que la relación existe, principalmente en la práctica y que las explicaciones fundamentadas –principalmente en la nueva economía institucional– no tienen la contundencia requerida para incorporarlos en la teoría del federalismo fiscal, como principios teóricos. Finalmente es importante subrayar que el debate entre los especialistas del federalismo fiscal apenas se está acercando a reconocer que la descentralización centrada en los gobiernos locales sí aporta al proceso de desarrollo económico, es decir, al impulso de negocios y a la creación de infraestructura y empleos, sin embargo, está muy lejos de visualizar un concepto amplio de desarrollo que implique un sustento para pensar que los gobiernos locales pueden realizar política social eficiente. Finot (2002) sustenta que los pobres resultados en eficiencia y participación ciudadana de la descentralización en los países de América Latina se deben a que los sistemas básicos de transferencias territoriales prevalecientes no están orientados a la provisión de servicios públicos básicos, donde las decisiones sean adoptadas autónomamente sobre la base del aporte local. El autor menciona a México como el único país que se sale de esta tendencia, por lo cuál tiene mejores logros, especialmente en la oferta de bienes públicos básicos. El autor propone una descentralización política (la de mayor profundidad) en la provisión de infraestructura y servicios básicos, ya que la demanda de estos bienes está claramente diferenciada debido a factores productivos y de estructura productiva.

En suma, las visiones más abiertas del federalismo fiscal no tienen una apertura amplia para que los gobiernos municipales se involucren sustancialmente en la política social; incluso autores como Finot restringen los alcances de la descentralización a la provisión de infraestructura y bienes públicos, que si bien aportan en el combate a la pobreza, no constituyen los elementos fundamentales en la política social como en el caso de la educación, alimentación y salud, entre otros.

Gobierno municipal y política social

En el apartado anterior evidenciamos que aún las visiones más abiertas para explorar la participación de los gobiernos municipales en el desarrollo aún tienen muchas dudas sobre la factibilidad de este tipo de políticas, pero además se analiza la idea pensando en desarrollo económico, es decir, no se piensa en un concepto amplio de desarrollo, ya que para los economistas

ortodoxos el desarrollo económico genera automáticamente incremento de la calidad de vida, por lo tanto la política social es innecesaria.

Entonces, ¿cuáles autores sustentan que los gobiernos locales tienen un papel fundamental en la política social? Roberts (2001) argumenta que la política social ha sido reorientada en América Latina por el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la aparición del proceso de globalización que obliga a los estados a reducir su peso fiscal y aumentar su legitimidad. El autor arguye que ante este contexto y la reorganización del estado se requirió de un nuevo acercamiento a la política social, el modelo que emerge es el denominado régimen de asistencia social liberal, el cual consiste en suministrarla a través de la cooperación y cofinanciamiento de las comunidades locales, junto con el sector privado sin fines de lucro. Los problemas que enfrenta esta estrategia es que su impulso en el diseño está impregnada por la visión de buen gobierno sustentada por los estilos gerenciales de la administración, lo cual limita muchas prácticas locales, ya que si no se puede medir su desempeño con precisión no tiene mérito. Otra restricción de la política social a escala local se refiere a la austeridad fiscal y a su naturaleza sectorial, lo que se traduce para los gobiernos locales en una alta competencia por recursos, para ello se requieren expertos que difícilmente logran estrategias de desarrollo comunitario integradas y consistentes.

Tschirgi (2000) sustenta que hay una nueva visión sobre la política social porque estudios comparativos de corte amplio entre países que dieron origen al Reporte sobre Desarrollo Humano en 1990 muestran que no existe una relación lineal entre crecimiento económico y desarrollo humano y social. Este hecho analítico propicia una reforma de la política social que busque el desarrollo con objetivos sociales y que tiene como uno de sus instrumentos esenciales la descentralización.

Moher (2000) presenta las conclusiones de un trabajo que revisa la reforma en la política social en tres países (Chile, Canadá y Ghana), en él menciona que en la ola de la reforma social se ha enfatizado el proceso de descentralización en su instrumentación y poco se ha trabajado en su diseño. En los casos analizados, argumenta que los resultados de la descentralización en materia de la política social son insatisfactorios y poco contundentes, las razones de ello son la insuficiente redistribución de autoridad y poder de las decisiones a los gobiernos locales, así como la ambigüedad en las líneas de acción y en la revisión de reglas. Agrega que en la esfera local (gobiernos y ONG locales) existe limitada capacidad organizacional y de recursos humanos y, por lo tanto, ausencia de expertos, así como inadecuados mecanismos de transferencia de los recursos e incapacidad para generar ingresos propios (gobiernos). Diversos autores como

Cabrero (2004) han mostrado las limitadas capacidades de los gobiernos municipales en México para gobernar adecuadamente, por todo esto los resultados de la política de descentralización son insuficientes.

Consideraciones finales

La teoría del federalismo fiscal con las aportaciones de la organización industrial y de la nueva economía institucional ha reformulado su visión respecto al papel de la descentralización y, por ende, de los gobiernos subnacionales en proceso de desarrollo. La necesidad de mantener la productividad y los incentivos de mercado permite que se requiera de una mayor descentralización de la información y de poder de los gobiernos centrales a los subnacionales; además, hay evidencias de que las políticas de desarrollo que consideran las necesidades de infraestructura y de capital humano en territorios específicos tienen más éxito que cuando son ignoradas por un gobierno central. Si bien dichas aportaciones no forman parte de los axiomas paradigmáticos del federalismo fiscal, sí constituyen un nuevo camino para explorar. A partir de estos elementos se genera la necesidad de explorar de manera sistemática y profunda la relación entre federalismo fiscal y desarrollo, en especial cuando se habla de descentralización fiscal se requiere analizar sus efectos sobre el desarrollo regional.

Sin embargo, cuando se habla de la posibilidad de que se incorporen los gobiernos subnacionales a los procesos de desarrollo, se refiere a un concepto muy ligado al crecimiento económico local, al fortalecimiento de negocios y a la creación de empleos; es decir, no hay una inferencia analítica con la relevancia de los gobiernos locales en cuanto a logros de política social, por lo cuál diríamos que hay poco sustento en la visión del federalismo fiscal para pensar en que la política social desde los gobiernos municipales tiene sentido.

Finalmente queremos subrayar que los gobiernos municipales en México carecen de capacidades de gobierno para cumplir con las tareas actuales, por lo que aumentar una nueva función sería poco eficiente bajo las condiciones actuales. En suma, la política social en México con fuerte influencia de los gobiernos locales no tiene soporte analítico, lo cual no es tan relevante como la ausencia de capacidades para desempeñar una gestión gubernamental integral.

Bibliografía

- Bardhan, Pranab, “Decentralization of governance and development”, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 4, otoño 2002, pp. 185-205.
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México. ¿Un obstáculo para la descentralización fiscal?”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre 2004, pp. 753-784.
- Finot, Iván, “Decentralización y participación en América Latina: una mirada desde la economía”, *Revista de la CEPAL*, núm. 78, 2002.
- García Bátiz, María Luisa, Sergio M. González Rodríguez, Antonio Sánchez B. y Basilio Verduzco Chávez, *Descentralización e iniciativas locales de desarrollo*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara / UCLA Program on México / Juan Pablos Editor, 1998.
- López González, Mauricio, *Finanzas municipales en México: en la búsqueda de un eficiente comportamiento de los egresos*, México, División de Administración Pública, CIDE, 2004. (Documento de Trabajo núm. 147).
- Moher, Jennifer L., Daniel A. Morales-Gómez y Necla Tschirgi, *Reforming social policy: changing perspectives on sustainable human development*, Ottawa, International Development Research Centre, 2000.
- Oates, Wallace E., “An Essay on fiscal federalism”, *Journal of Economic Literature*, vol. 37, núm. 3, 1999, pp. 1120-1149.
- Qian, Yingyi y Barry R. Weingast, “Federalism as a commitment to preserving market incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, núm. 4, otoño 1997, pp. 83-92.
- Roberts, R. Bryan, “Las nuevas políticas sociales en America Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz”, documento elaborado para el taller: Agencia Conocimiento y poder, Wageningen, 2001.
- Sánchez Bernal, Antonio, “El municipio emprendedor: finanzas públicas y desarrollo local”, en David Lorey y Basilio Verduzco, comps., *Realidades de la utopía. Demografía, trabajo y municipio en el occidente de México*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara / UCLA Program on México / Juan Pablos, Editor, 1997.

- , “Relevancia de los estudios en desarrollo económico local. El caso de los municipios mexicanos”, *Revista Interamericana de Planificación*, vol. xxx, núm. 117 y 118, enero-junio 1998.
- Sempere, Jaime y Horacio Sobarzo, “El federalismo fiscal en México”, en Jaime Sempere y Horacio Sobarzo, comps., *Federalismo fiscal en México*, México, El Colegio de México, 1998.
- Sour, Laura, “El sistema de transferencias federales en México. ¿Premio o castigo para el esfuerzo fiscal de los gobiernos locales urbanos?”, *Revista Gestión y Política Pública*, vol. XIII, núm. 3, segundo semestre 2004, pp. 733-751.

Pobreza patrimonial y exclusión social en el municipio de Cuautla

*Medardo Tapia Uribe**

Introducción

El trabajo de investigación del que se deriva el presente artículo se propuso como objetivo general identificar localidades y comunidades del municipio de Cuautla, en el estado de Morelos, en situación de pobreza que no se encontraban incluidas en los polígonos de pobreza identificados por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Dentro de este objetivo general también se propuso de manera específica calcular las familias y personas bajo la línea de pobreza patrimonial e identificar la línea de pobreza alimentaria y de pobreza de capacidades de familias y personas de las zonas vecinales seleccionadas. También se planteó examinar la condición particular de pobreza de las mujeres como jefas de familia.

Además de estos cálculos, que permitieran cuantificar con precisión la localización de familias y personas en condición de pobreza patrimonial en zonas vecinales que no han sido consideradas en los polígonos de pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social, de manera que se pueda distinguir el género de los jefes de familia, también nos propusimos entender otros aspectos de la condición de pobreza en las zonas vecinales que fueran seleccionadas, tales como: la jerarquización de sus necesidades básicas –personales, familiares y de su colonia o comunidad–, la percepción que

*Investigador titular, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias (CRIM-UNAM).

tienen de su condición de pobreza y la manera en que consideran que deben de enfrentarla, incluida su propia participación y la de las instancias de gobierno local, estatal y federal. En este aspecto también nos propusimos distinguir esto mismo por cada género. Finalmente, identificamos quiénes reciben apoyo de alguno de los programas federales que impulsa la Secretaría de Desarrollo Social o alguna otra instancia, así como la percepción que tienen de ello las familias encuestadas. Con este mismo propósito de entender la pobreza con mayor profundidad, tratando asimismo de distinguir el punto de vista de las mujeres, obtuvimos información sobre la historia de Cuautla y de algunas de las localidades incluidas en la muestra, a partir de la forma en que viven cotidianamente su condición social de pobreza las personas y sus familias.

Existe una relación muy cercana entre la exclusión social y la pobreza. La exclusión social se refiere a aquellas normas y procesos que evitan que ciertos grupos participen equitativa y efectivamente en la vida social, económica, cultural y política de una sociedad (Narayan, 1999:188). Los grupos de pobres son excluidos de esta participación porque son en realidad marginados de las redes que permiten acceder al poder y a los recursos. Esto es lo que los hace vulnerables e incrementa el riesgo de que sean pobres. Por eso se dice que la exclusión social involucra al menos tres factores: los excluidos, las instituciones de las que son excluidos y los procesos a través de los cuales se les excluye. Esto es lo que incluye mínimamente el término exclusión social.

Los resultados de este estudio se presentan a continuación en seis apartados y en tres anexos. En primer lugar, se presentan antecedentes del municipio y del lugar estatal y nacional que ocupa en términos de marginación de acuerdo a datos censales. Enseguida, se presenta un apartado que contiene los aspectos metodológicos del estudio, un detalle más amplio se presenta en los dos anexos técnicos al final del reporte. El tercer apartado contiene los resultados, identificando primero las zonas vecinales y las localidades que comprenden, cuantificando enseguida los hogares y las personas en condición de pobreza patrimonial, alimentaria y de capacidades. El siguiente apartado hace un análisis de hogares, distinguiendo por género entre jefas y jefes de familia en el conjunto de todas las zonas vecinales y en cada una de estas cinco zonas en lo particular en cuanto al origen, el acceso a servicios de salud y otras condiciones laborales. Finalmente en el sexto apartado se hace una caracterización de la pobreza en cuanto a la historia del municipio, la historia reciente de algunas de las localidades y colonias incluidas en la muestra y de la opinión de los informantes de nuestra encuesta.

Antecedentes

La gran historia del municipio de Cuautla y de su ciudad, así como la conciencia que tienen de ella sus habitantes, no se equipara al desarrollo social y económico logrado. El desarrollo de Cuautla va a la zaga de la historia heredada. A primera vista, pareciera que Cuautla luce muy bien en estas dimensiones del desarrollo. Un análisis somero de sus principales indicadores de marginación (Consejo Nacional de Población, 2000) la colocan entre los tres municipios con mayor desarrollo del estado de Morelos, y a nivel nacional en el lugar 2 237 de marginación de los 2 443 municipios del país, es decir, entre los menos marginados. Sin embargo, si examinamos el ingreso monetario de su población ocupada, encontramos que 54.7 por ciento gana hasta dos salarios mínimos, encima del promedio estatal de 54 por ciento y muy superior al de Cuernavaca que tiene un promedio de 40.3 por ciento, el de Jiutepec con 43.9 por ciento y Zacatepec con un 49 por ciento. Este es un alto porcentaje de población ocupada con un ingreso monetario tan reducido, además, se debe considerar que Morelos rebasa al promedio nacional de 51 por ciento. Entonces, podemos concluir inicialmente que en Cuautla la situación es aún más grave en el terreno del ingreso económico, tanto a nivel estatal como a nivel nacional.

No obstante, necesitamos hacer una definición más precisa de la pobreza para, posteriormente, ser también más precisos para poder cuantificar y localizar territorialmente la población pobre de Cuautla.

A partir de 2001, el Comité Técnico para la medición de la Pobreza en México diseñó tres medidas oficiales de pobreza y propuso la utilización de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), como fuente primaria de información para estimar la pobreza con los instrumentos y la metodología acordada. El mismo comité utilizó como medida de bienestar el ingreso por persona reportado en las encuestas. La Secretaría de Desarrollo Social adoptó la metodología propuesta por el comité y definió tres líneas de referencia para agrupar a la población de acuerdo con su nivel de ingreso: umbral de pobreza alimentaria, umbral de desarrollo de capacidades y umbral de desarrollo de patrimonio. Este último nivel de ingreso, uno de los principales indicadores de pobreza que ocuparemos aquí, se refiere a los hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público.

Dicho ingreso era equivalente a 28.1 y 41.8 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. Según estimación para esta línea de pobreza con datos de la ENIGH 2000, alrededor de 45.9 por

ciento de los hogares del país y 53.7 por ciento del total de la población contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia; es decir, eran hogares que se ubicaban en condiciones de pobreza patrimonial.

Dado que la pobreza se mide por hogar, es necesario indicar también algunas características generales de los hogares del municipio de Cuautla. De acuerdo con datos de la muestra del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, el municipio de Cuautla contaba con 37 989 hogares, 10.1 por ciento del total de hogares de la entidad y una población total de 153 329 individuos.¹ De estos hogares, 89.1 por ciento se ubicaba en localidades urbanas y 10.9 en localidades rurales,² también del total de hogares del municipio, cerca de 8 por ciento se ubicaba en localidades con menos de 2 500 habitantes y sólo 2.9, en localidades con un rango de entre 2 500 y 14 999 habitantes. Los hogares del municipio son en cuanto a su integración, 68.3 por ciento nucleares; 23 por ciento ampliados y 7.4 por ciento unipersonales.

En este marco, de manera inicial estamos en condiciones de medir la pobreza patrimonial por hogar en el municipio de Cuautla con base en datos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000. El 69.9 por ciento del total de hogares –26 035– se encuentra en condiciones que se consideran de pobreza patrimonial, es decir, son hogares cuyo ingreso era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. El 30.1 por ciento restante de los hogares del municipio –11 206–³ puede catalogarse como “no pobre”. En cuanto a la población bajo condiciones de pobreza patrimonial, tenemos que 75.1 por ciento del total –112 726 habitantes– se ubica como población en esa situación, en tanto que 24.9 por ciento –37 341– puede catalogarse como “no pobre”. En Cuautla, la proporción de hogares –69.9 por ciento– y de la población –75.1 por ciento– en condiciones de pobreza patrimonial es muy superior a los indicadores nacionales, alrededor de 45.9 por ciento y 53.7 por ciento respectivamente.

¹En adelante manejaremos indistintamente este dato preciso censal o la población de 152 450 porque es un estimado de la población para manejo de bases de datos censales que ocuparemos en posteriores cálculos.

²Para este trabajo se consideran a las localidades rurales aquellas con 14 999 habitantes o menos y las urbanas son aquellas de 15 000 habitantes y más.

³Dado que existe un 2 por ciento de hogares con información insuficiente para ubicar su condición de pobreza, el número total de hogares para el que se realiza el análisis pasa de 37 989 a 37 241 y la población total pasa de 152 450 a 150 067 personas, que son los totales a los que nos referiremos en todo el trabajo.

Metodología

Territorialmente, Cuautla se encuentra constituida aproximadamente por 44 colonias, una delegación política, alrededor de 102 localidades o ampliaciones, 12 unidades habitacionales y 13 fraccionamientos (Enciclopedia de los Municipios de Morelos, Municipio de Cuautla, sección de Gobierno). En un primer momento el estudio se desarrolló dividiendo estos sectores de la población de Cuautla en dos regiones, una que va del norte al oriente y otra del sur al poniente. Esta división por regiones finalmente sería cambiada y se agruparían en cinco zonas. La zona V se agruparía como un parámetro de comparación con las cuatro zonas porque asumimos hipotéticamente que tendrían menores niveles de pobreza.

Se calculó una muestra de 1 884 hogares, pero se cancelaron o no contestaron 28 cuestionarios. Al final se analizaron un total de 1 856 encuestas que fueron aplicadas en 27 colonias, 25 de éstas con sus ampliaciones, 4 unidades habitacionales, 3 fraccionamientos, la delegación de Tetelcingo y otro tipo de comunidades con representatividad para las cinco zonas de Cuautla. Cabe aclarar que el número de colonias o ampliaciones en las que se realizó la encuesta es una aproximación porque nos estamos basando en los nombres y datos de las colonias, ampliaciones o localidades proporcionados por las personas al momento de ser encuestadas. El muestreo se aplicó en aquellas manzanas colindantes a los polígonos de pobreza y entre la población ocupada con menos de un salario mínimo mensual, de 1 a 2 y entre 2 y 5, con base en un muestreo por conglomerados, tomando como unidad primaria la manzana de las áreas geoestadísticas básicas (AGEB), según la cartografía del INEGI del año 2000. En una segunda etapa de muestreo se tomaron como unidades el total de manzanas de las unidades seleccionadas en la primera etapa y en una tercera etapa se seleccionaron aleatoriamente las viviendas de las manzanas seleccionadas en la segunda. Al interior de la vivienda se obtenía la información de la persona mayor de 18 años que respondiera a nuestra visita, a quienes referimos posteriormente como “nuestro informante”.

Con el objeto de probar la validez de nuestra muestra comparamos la distribución de nuestra encuesta por género y grupos de edad con los datos del Censo 2000 de INEGI (véanse los cuadros 1 y 2).

Metodología para la medición de la pobreza

Utilizando como marco la encuesta realizada en las zonas de referencia del municipio de Cuautla, Morelos, se replicó la metodología presentada por el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza de Sedesol en el documen-

Cuadro 1. Comparación de la distribución de nuestra encuesta por género con los datos de INEGI.

<i>Género</i>	<i>Nuestro estudio (%)</i>	<i>Censo INEGI (%)</i>
Hombre	47.68	47.7
Mujer	52.29	52.3
No especificado	0.03	0.0
Total	100.00	100.0
Casos en la muestra (n)	7 158	152 450

Fuente: INEGI, Censo General de Población y Vivienda de 2000; muestra utilizada en la encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla.

to *Medición de la pobreza. Variantes metodológicas y estimación preliminar*, así como su nota técnica (CTMP, 2002) con base en los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2002.

Medición de la pobreza

En términos generales, para calificar un hogar como pobre se compara el ingreso neto total per cápita del hogar con una línea de pobreza establecida. Por lo tanto, de acuerdo con el CTMP, debe ser calificado como hogar pobre todo aquel que tenga un ingreso por persona inferior a la línea de pobreza.

Construcción del ingreso per cápita

En nuestro caso para realizar la sumatoria de los ingresos se utilizaron los dos formatos de nuestro cuestionario, en el primero de ellos se capta el ingreso por trabajo de los individuos que desempeñan alguna actividad económica remunerada, mismo que se estandarizó a cantidades mensuales y se agrupó por hogar, es decir, se realizó la sumatoria de los ingresos por trabajo de cada uno de los individuos ocupados por hogar; en el segundo formato que nos presenta las características más significativas por hogar, hemos realizado la depuración de los demás ingresos que cada uno de los hogares recibe por diversos rubros, entre ellos destacan los ingresos por jubilación o pensión, los ingresos por ayudas familiares, tanto internas como externas, los ingresos por becas, alquiler, renta o intereses bancarios,

Cuadro 2. Comparación de la distribución de nuestra encuesta por grupo de edad con los datos de INEGI.

<i>Grupo de edad</i>	<i>Nuestro estudio (%)</i>	<i>Censo INEGI (%)</i>
0 a 4 años	8.6	10.8
5 a 9 años	9.4	11.8
10 a 14 años	11.1	10.5
15 a 19 años	10.8	10.4
20 a 24 años	9.1	9.6
25 a 29 años	7.6	8.1
30 a 34 años	7.4	6.7
35 a 39 años	8.0	6.9
40 a 44 años	6.4	6.1
45 a 49 años	5.4	4.7
50 años o más	15.0	14.3
No especificado	1.2	0.2
Total	100.0	100.1
Casos en la muestra (n)	7 158	152 450

Fuente: INEGI (2000a); muestra utilizada en la encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla.

los ingresos por Procampo u Oportunidades, los ingresos de un negocio familiar y otro tipo de ingresos.

En esta etapa, hemos homogeneizado el periodo de estos ingresos y los hemos agrupado por mes, así como los ingresos en pesos, dado que algunos de los ingresos recibidos estaban determinados en dólares.⁴

Al dividir el ingreso total por hogar entre el número total de miembros se obtiene finalmente el ingreso total mensual per cápita expresado en pesos de septiembre de 2004.

Líneas de pobreza

Como advertíamos al principio de este apartado, para la medición de los diferentes niveles de pobreza establecidas por el CTMP, se compara el ingreso neto total, en nuestro caso, para calificar a un hogar dentro o fuera de la

⁴El tipo de cambio utilizado es el de fines de la primera quincena de septiembre de 2004, mismo que asciende a \$11.46 por dólar.

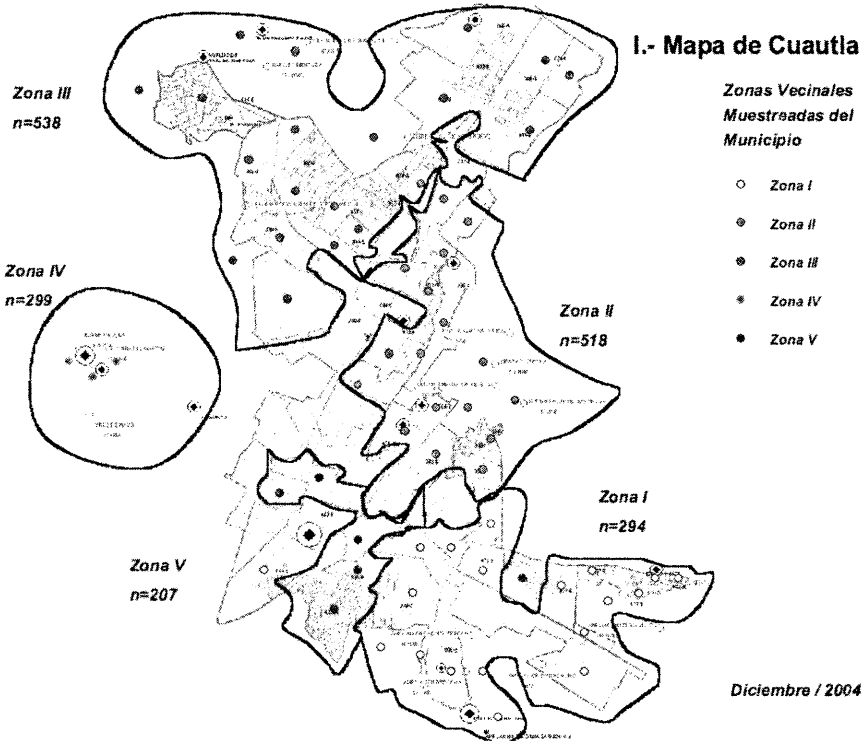


Figura 1. Mapa de Cuautla.

línea de pobreza, el ingreso total per cápita contra el valor de las líneas de pobreza calculadas. Con base en los criterios del CTMP se han establecido tres medidas distintas de niveles de pobreza:

Pobreza alimentaria: este rubro lleva a calificar como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria. Es decir, son los hogares cuyo ingreso por persona es menor al considerado como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 24.6 pesos diarios por persona a septiembre de 2004.

Pobreza de capacidades: esta segunda medida de pobreza da cuenta de otras necesidades básicas además de las alimenticias, tales gastos son los referentes a cuidados de la salud y educación, así estarán bajo el umbral de pobreza de capacidades los hogares cuyo ingreso por persona sea menor al

necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud, lo que equivale a 29.034 pesos diarios por persona.

Pobreza patrimonial: estarán bajo condiciones de pobreza de patrimonio aquellos hogares cuyo ingreso por persona sea menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso debe ser equivalente a 50.042 pesos diarios por persona.

Es de resaltar que para la construcción de las dos últimas líneas de pobreza se utiliza como base el costo de la canasta alimentaria básica más un factor de expansión derivado de un procedimiento indirecto que consiste en utilizar el coeficiente de Engel (relación observada entre gastos en alimentos respecto al gasto en otros requerimientos). Para nuestro caso hemos decidido, dada la falta de elementos, suponer que la relación observada entre gastos en alimentos respecto al gasto en otros requerimientos, ha permanecido constante en el transcurso del año 2002 al 2004, por lo tanto, utilizaremos los coeficientes de Engel ajustados a la ENIGH 2002, mismo que se anexan en el cuadro 2, al final de este documento.

Resultados

Se entrevistaron en total 1856 personas: 890 jefe(a)s de familia, 698 cónyuges, 175 hijos de familia y el resto con algún otro tipo de parentesco. Dividimos las áreas vecinales por encuestar en cinco zonas.⁵

⁵La zona vecinal I comprende las siguientes colonias y ampliaciones: Colonia Hermenegildo Galeana, Ampliación Sur Galeana y Ampliación Sur 4, Colonia Gabriel Tepepa y Ampliación Gabriel Tepepa, Colonia Reforma y Ampliación Reforma, Colonia Plan de Ayala y Ampliación, Colonia 5 de Febrero, Colonia Pablo Torres Burgos, Ampliación Campeche, Colonia Agua Hedionda y Ampliación, Colonia Otilio Montaña, Colonia Benito Juárez, Colonia la Biznaga y Ampliación, Colonia Iztacihuatl y Ampliación, La Pedregosa y Ampliación, Ampliación Tepeates.

La zona vecinal II comprende las siguientes colonias y ampliaciones: Cuatlixco, Colonia Vicente Guerrero, Unidad Habitacional Río Verde, Colonia Ignacio Zaragoza y Ampliación Ignacio Zaragoza Estrella, Unidad Habitacional Trigo Verde, Colonia 2 de Mayo, Ampliación Los Amates, Colonia Santa Cruz (Cerritos), Ampliación Cerritos-Cuatlixco y Ampliación, Colonia Miguel Hidalgo, Colonia Guadalupe Victoria y Ampliación, Colonia Manantiales, Colonia Benito Juárez, Colonia Otilio Montaña, Colonia La Cerrillera, Ampliación Niño Artillero, Fraccionamiento Los Volcanes, Colonia Tepeyac y Ampliación, Colonia El Paraíso (Francisco Mendoza Palma) y Ampliación, Colonia Galeana, Tierra y Libertad.

La zona vecinal III comprende las siguientes colonias y ampliaciones: Colonia Miguel Hidalgo, Colonia Casasano y Ampliación 3, Colonia Revolución, Unidad Habitacional Salvador Esqueda, Colonia Lázaro Cárdenas y Ampliación, Colonia Año de Juárez, Colonia Revolución,

Cuadro 3. Línea de pobreza patrimonial por hogares en el municipio de Cuautla.

Condición de pobreza	%	Casos en la muestra (n)
Pobre	68.6	1 274
No pobre	31.4	582
Total	100.0	1 856

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Los resultados generales de nuestra encuesta en todas las zonas vecinales en conjunto indican de acuerdo con la línea de pobreza patrimonial, que 68.6 por ciento de la población de Cuautla es pobre y 31.4 por ciento no pobre (véase el cuadro 3). Las zonas vecinales II y la IV contienen la mayor cantidad de hogares pobres, 71.4 por ciento y 72.2, respectivamente (véase el cuadro 4 y la figura 2). La zona V es la que agrupa el menor porcentaje de hogares pobres. Esto significa que el ingreso para la población pobre de la muestra del municipio de Cuautla es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Los resultados obtenidos en la encuesta son similares a los calculados en esta misma investigación con datos censales del XII Censo General de Población y Vivienda para el municipio de Cuautla, 69.9 por ciento.

El análisis de la línea de pobreza patrimonial por individuo de todas las zonas vecinales encuestadas muestra que 73.2 por ciento de la población es pobre; de nuevo, un porcentaje muy similar al calculado para el municipio con datos de 2000, 75.1 (véase el cuadro 5). Las zonas vecinales II y IV son las que albergan la mayor cantidad de población pobre de Cuautla, 75.7

Ampliación Las Tazas, Colonia La Angostura, Tetelcingo, Colonia Santa Bárbara, Colonia Las Cruces, Colonia Miguel Negrete, Cuautlixco, Colonia Benito Quezada y Ampliación, Unidad Habitacional Tetelcingo, Fraccionamiento Las Brisas, Colonia Cuauhtémoc, Casasano (Los Patos), Colonia Vicente Guerrero y Ampliación 1, Colonia Peña Flores, Tierra Larga, Colonia Narciso Mendoza y Ampliación, 19 de Febrero de 1812, Santa Inés Angostura.

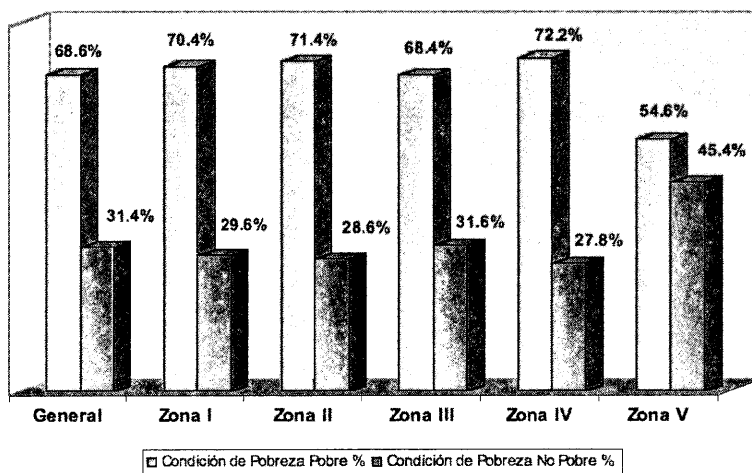
La zona vecinal IV integra estas colonias y ampliaciones: Colonia ExHacienda El Hospital, Colonia la Esperanza, Colonia Tres de Mayo, Ampliación Primera Sección y Ampliación 2.

Y, finalmente, la zona vecinal V comprende las siguientes colonias: Colonia Centro, Colonia Francisco I. Madero y Ampliación, Colonia Niño Artillero, Colonia Gabriel Tepepa y Ampliación, Colonia Morelos, Colonia Progreso y Ampliación, Campo de Enmedio y Ampliación, Colonia H. Galeana, Colonia Tepetates, Colonia Patria Libre, Colonia Reforma, Colonia Emiliano Zapata, Fraccionamiento Nuevo San José.

Cuadro 4. Línea de pobreza patrimonial por hogares y por zona vecinal del municipio de Cautla.

Zona	Pobre (%)	No pobre (%)	Total (%)	Casos en la muestra (n)
General	68.6	31.4	100.0	1 856
Zona I	70.4	29.6	100.0	294
Zona II	71.4	28.6	100.0	518
Zona III	68.4	31.6	100.0	538
Zona IV	72.2	27.8	100.0	299
Zona V	54.6	45.4	100.0	207

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cautla, Morelos, 2004.



Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cautla, Morelos, 2004.

Figura 2. Línea de pobreza patrimonial por hogar y por zona vecinal del municipio.

Cuadro 5. Línea de pobreza patrimonial por individuo en el municipio de Cuautla.

<i>Condición de pobreza</i>	<i>%</i>	<i>Casos en la muestra (n)</i>
Pobre	73.2	5 226
No pobre	26.8	1 913
Total	100.0	7 139

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

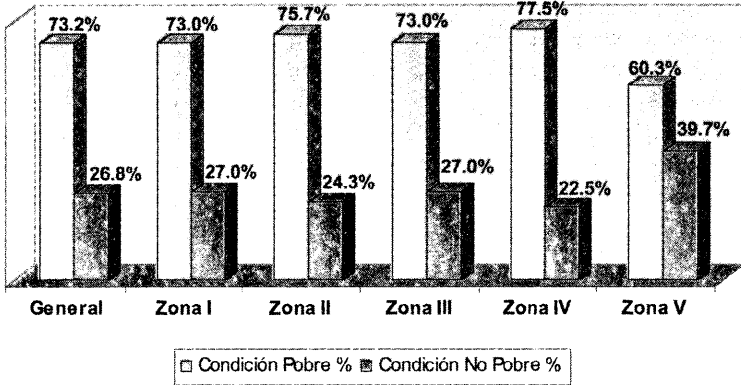
Cuadro 6. Línea de pobreza patrimonial por individuo y por zona vecinal del municipio de Cuautla.

<i>Zona</i>	<i>Pobre (%)</i>	<i>No pobre (%)</i>	<i>Total (%)</i>	<i>Casos en la muestra (n)</i>
General	68.6	31.4	100.0	1 856
Zona I	70.4	29.6	100.0	294
Zona II	71.4	28.6	100.0	518
Zona III	68.4	31.6	100.0	538
Zona IV	72.2	27.8	100.0	299
Zona V	54.6	45.4	100.0	207

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

por ciento y 77.5 (véase el cuadro 6 y la figura 3); asimismo, la zona v es en la que viven un menor número de personas pobres.

Al analizar nuestra encuesta en relación con la línea de pobreza alimentaria –de aquellos hogares cuyo ingreso por persona era menor al que se consideró como necesario para cubrir las necesidades de alimentación–, se ha encontrado que en el conjunto de todas las zonas vecinales, 29.5 por ciento de los hogares es pobre (véase el cuadro 7) y que las zonas vecinales I y IV concentran la mayor proporción de hogares pobres en este rubro, el alimentario, 33.7 por ciento y 33.1 respectivamente (véase el cuadro 8 y la figura 4). El análisis de esta línea de pobreza alimentaria por individuo nos muestra que 34.6 por ciento de la población es pobre (véase el cuadro 9 y la figura 5) y que las zonas vecinales I y IV concentran la mayor cantidad de población pobre alimentariamente, 38.5 por ciento y 40.2 respectivamente. Estos porcentajes son superiores a los nacionales por hogar, 18.6 por ciento, y de población, 24.2 por ciento.



Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Figura 3. Línea de pobreza patrimonial por persona y por zona vecinal del municipio.

Cuadro 7. Línea de pobreza alimentaria por hogares en el municipio de Cuautla.

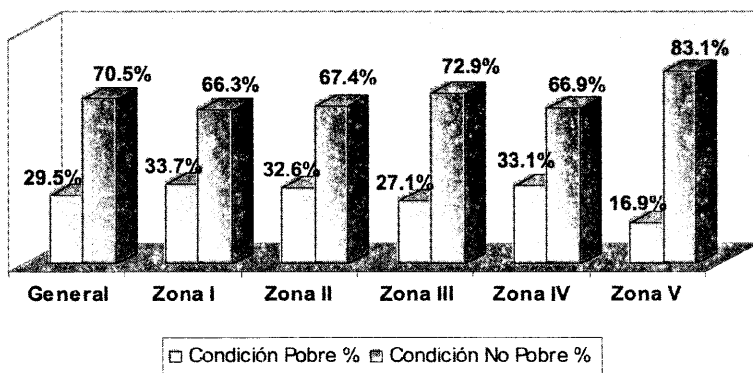
Condición de pobreza	%	Casos en la muestra (n)
Pobre	29.5	548
No pobre	70.5	1 308
Total	100.0	1 856

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Cuadro 8. Línea de pobreza alimentaria por hogares y por zona vecinal del municipio de Cuautla.

Zona	Pobre (%)	No pobre (%)	Total (%)	Casos en la muestra (n)
General	29.5	70.5	100.0	1 856
Zona I	33.7	66.3	100.0	294
Zona II	32.6	67.4	100.0	518
Zona III	27.1	72.9	100.0	538
Zona IV	33.1	66.9	100.0	299
Zona V	16.9	83.1	100.0	207

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.



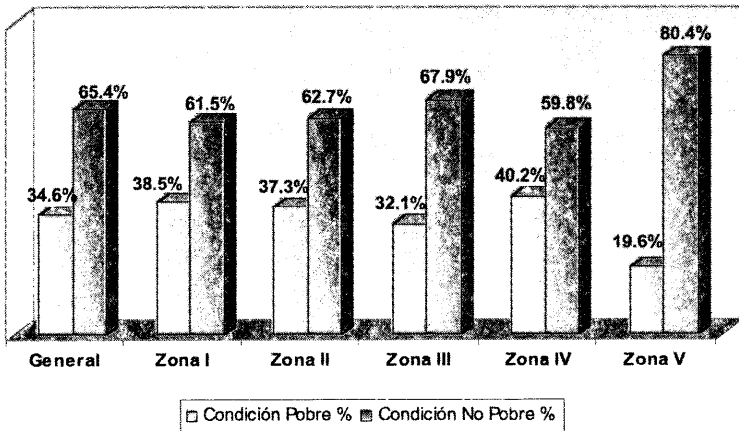
Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Figura 4. Línea de pobreza alimentaria por hogar y por zona vecinal del municipio.

Cuadro 9. Línea de pobreza alimentaria por individuo y por zona vecinal del municipio de Cuautla.

Zona	Pobre (%)	No pobre (%)	Total (%)	Casos en la muestra (n)
General	34.6	65.4	100.0	7 139
Zona I	38.5	61.5	100.0	1 134
Zona II	37.3	62.7	100.0	2 001
Zona III	32.1	67.9	100.0	2 106
Zona IV	40.2	59.8	100.0	1 154
Zona V	19.6	80.4	100.0	744

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.



Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Figura 5. Línea de pobreza alimentaria por persona y por zona vecinal del municipio.

Cuadro 10. Línea de pobreza de capacidades en el municipio de Cuautla.

<i>Condición de pobreza</i>	<i>%</i>	<i>Casos en la muestra (n)</i>
Pobre	38.4	713
No pobre	61.6	1 143
Total	100.0	1 856

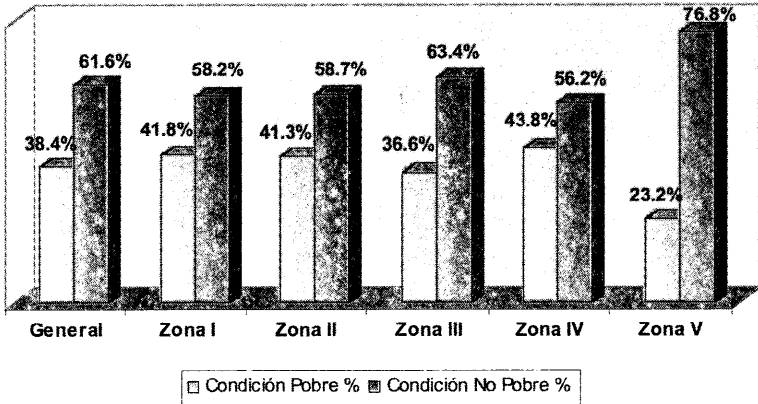
Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Cuadro 11. Línea de pobreza de capacidades por individuo y por zona vecinal del municipio de Cuautla.

<i>Zona</i>	<i>Pobre (%)</i>	<i>No pobre (%)</i>	<i>Total (%)</i>	<i>Casos en la muestra (n)</i>
General	38.4	61.6	100.0	1 856
Zona I	41.8	58.2	100.0	294
Zona II	41.3	58.7	100.0	518
Zona III	36.6	63.4	100.0	538
Zona IV	43.8	56.2	100.0	299
Zona V	23.2	76.8	100.0	207

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

El análisis de nuestra encuesta en el conjunto de todas las zonas vecinales, en cuanto a desarrollo de capacidades –hogares cuyo ingreso por persona era menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del requerido para los gastos en educación y salud– encontró que 38.4 por ciento es pobre –superior al indicador nacional, 25.3 por ciento– y que esto incluye al 43.8 por ciento de la población de dichas zonas vecinales (véanse los cuadros 11 y 12). Una vez más, este último indicador es superior al nacional, 31.9 por ciento. La zona vecinal IV es la que concentra mayor proporción de hogares y población pobre en este rubro de desarrollo de capacidades (véanse cuadros 10 y 11, figura 6, cuadro 12 y figura 7), en contraste con la zona V con el menor porcentaje.



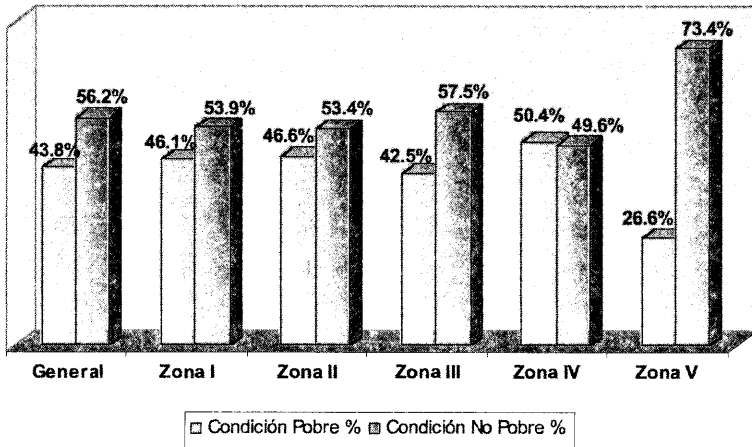
Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Figura 6. Línea de pobreza de capacidades por hogar y por zona vecinal del municipio.

Cuadro 12. Línea de pobreza de capacidades por individuo y por zona vecinal del municipio de Cuautla.

Zona	Pobre (%)	No pobre (%)	Total (%)	Casos en la muestra (n)
General	43.8	56.2	100.0	7 139
Zona I	46.1	53.9	100.0	1 134
Zona II	46.6	53.4	100.0	2 001
Zona III	42.5	57.5	100.0	2 106
Zona IV	50.4	49.6	100.0	1 154
Zona v	26.6	73.4	100.0	744

Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.



Fuente: Encuesta de pobreza urbana y exclusión social en el municipio de Cuautla, Morelos, 2004.

Figura 7. Línea de pobreza de capacidades por persona y por zona vecinal del municipio.

Conclusiones

Los resultados del estudio permiten concluir que las cinco zonas vecinales seleccionadas en esta investigación confirman la estimación que habíamos hecho con datos censales sobre la situación de pobreza patrimonial, alimentaria y de desarrollo de capacidad en el municipio de Cuautla. Además, nos permite ubicar territorialmente la condición que guardan en estos rubros cinco zonas seleccionadas del municipio alrededor de los polígonos de pobreza. El 68.6 por ciento de los hogares del conjunto de las cinco zonas vecinales se encuentran en condiciones de pobreza patrimonial y las zonas vecinales II y IV son las que tienen la mayor proporción de hogares pobres con 71.4 por ciento y 72.2 por ciento, respectivamente. La muestra seleccionada no consideró hogares dentro de los polígonos de pobreza identificados por Sedesol, salvo algunos casos excepcionales. Este mismo análisis encontró que 73 por ciento de la población de estas zonas vecinales se encuentra en condiciones de pobreza patrimonial y que las mayores proporciones de personas en estas circunstancias se concentran en las zonas II y IV con 75.7 por ciento y 77.5. Estos porcentajes de hogares y población en condición de pobreza patrimonial que fueron encontrados son similares a los que se calcularon al inicio del estudio para todo el municipio de Cuautla

con base en datos del XII Censo General de Población y Vivienda del año 2000, es decir, 69.9 por ciento de hogares y 75.1 por ciento de personas. Con base en esto, se observa que los porcentajes de hogares y de población en condición de pobreza patrimonial son superiores a los nacionales, 45.9 por ciento y 53.7 respectivamente.

El análisis de hogares y personas en cuanto a sus condiciones de pobreza alimentaria nos permite afirmar que 29.5 por ciento de los hogares de las cinco zonas vecinales en su conjunto vive en una situación de pobreza en este rubro y que las zonas vecinales I y IV son las más pobres, con 33.7 por ciento y 33.1 respectivamente. Por individuo, el estudio encontró que 34.6 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza alimentaria en todas las zonas vecinales en conjunto y que las zonas vecinales I y IV son las que concentran la mayor cantidad de población pobre desde el punto de vista alimentario, 38.5 por ciento y 40.5 respectivamente. Como en el caso de la condición de pobreza patrimonial, pero aún con una mayor brecha, la pobreza alimentaria de hogares y población del municipio de Cuautla en las zonas seleccionadas es superior a los indicadores nacionales de hogares y población, 18.6 por ciento y 24.2 respectivamente. Esto significa, de acuerdo con estos resultados, que el problema de pobreza alimentaria de los hogares de Cuautla es más agudo que el patrimonial, cuando se le compara con indicadores nacionales.

El análisis por hogares y población, respecto al umbral de desarrollo de capacidades en las zonas seleccionadas del municipio de Cuautla, encontró que 38.4 por ciento de los hogares son pobres en este rubro y que esto corresponde a 43.8 de la población. Estos porcentajes son superiores a los indicadores nacionales, 25.3 y 31.9 por ciento de hogares y población respectivamente. La zona vecinal IV, una vez más, es la que concentra la mayor cantidad de hogares y población pobre en este rubro de desarrollo de capacidades. Los hogares de la zona IV en donde se concentran más las condiciones de pobreza de los tres rubros analizados –patrimonial, alimentaria y de desarrollo de capacidades– es la que más ingresos recibe de otra entidad o de otro país. Esta misma zona vecinal IV es la que más apoyos federales recibe, *v. gr.* de Procampo u Oportunidades, 29 por ciento, casi el triple del promedio general de las cinco zonas vecinales en su conjunto, pero también esta misma zona es la que se reporta con menos prestaciones laborales que ninguna otra.

El análisis de la condición de pobreza tomando en consideración criterios de género encuentra que 24 por ciento de los hogares en el conjunto de las cinco zonas vecinales es encabezado por jefas de familia. Este porcentaje se acerca mucho al mismo que se determinó en el XII Censo General de Población y Vivienda ha calculado para todo el estado de Morelos, 23.3 por

ciento y para el municipio de Cuautla, 25.1 por ciento. La zona vecinal v es la que tiene una mayor proporción de hogares encabezados por mujeres, 31 por ciento.

La percepción de los informantes en general de todas las zonas vecinales sobre la suficiencia de sus ingresos para vivir bien coincide con la condición social de pobreza patrimonial, alimentaria y de desarrollo de capacidades que hemos presentado. Sólo un 14 por ciento de los informantes considera que los ingresos del hogar son suficientes para vivir bien y un 55.1 por ciento que son apenas suficientes. Esto es más claro cuando se les pregunta si los ingresos son insuficientes para “el gasto”. El 58.4 por ciento de los informantes de todas las zonas vecinales en su conjunto consideran que sus ingresos son insuficientes para “el gasto”. Una vez más, una mayor proporción de los habitantes de la zona vecinal iv opina así (62.4 por ciento). En este marco, cuando nuestros entrevistados fueron cuestionados sobre lo que es necesario para que su situación mejore, más de la mitad de ellos respondieron que “más y mejores trabajos”. Un 12.9 por ciento de los informantes de la zona iv señaló que mejor pago de las cosechas, superior al promedio general de 7.8 por ciento de todas las zonas vecinales en su conjunto para esta pregunta.

En este mismo ámbito, el de cómo hacer frente a los problemas que padecen las colonias, los informantes consideran que la acción más importante es “formar comités”. Muy pocos, 4.4 por ciento en promedio, piensan que hay que buscar apoyo del gobierno municipal, desafortunadamente la gran mayoría opina que no se ha realizado nada, 65.5 por ciento. En este marco no resulta tan sorprendente la opinión que tienen nuestros entrevistados sobre cuáles son los representantes que más han realizado acciones en beneficio de las colonias, 38 por ciento de ellos en promedio de las cinco zonas vecinales respondieron que son “los ayudantes municipales” y en la varias veces mencionada zona vecinal iv, casi 60 por ciento respondió así. Podríamos concluir que para enfrentar los problemas de las colonias hay que empezar por establecer “comités” y con los ayudantes municipales, construyendo la relación con la presidencia municipal para articularse a la solución de problemas colectivos. Posiblemente, por este tipo de problemas es que la mayoría de los entrevistados, 56.4 por ciento, considera que existe poco o ningún compromiso de ellos mismos para participar con las autoridades en el diseño de programas sociales y, quizá también por este tipo de motivaciones, la mayoría de ellos también opina que “nunca o casi nunca” los apoyos que ofrecen los programas sociales llegan a los más necesitados y aproximadamente la mitad de los entrevistados opina que “es falso” o “totalmente falso”.

Cuando indagamos sobre la jerarquización que nuestros informantes

hacen de las necesidades de servicios básicos, encontramos que se coloca en primer lugar el agua potable, con 26.5 por ciento de las respuestas, seguida del trabajo –20.7 por ciento de las respuestas– y el drenaje, con 17.8 por ciento de respuestas. Enseguida se jerarquizaron casi en el mismo nivel otras necesidades, como seguridad pública, pavimentación, luz y educación.

Bibliografía

- Banco de México (BdM), “Índice mensual de precios al consumidor”, 2004, <http://www.banxico.org.mx>.
- Boltvinik, Julio, “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”, *Comercio exterior*, 2001, pp. 869-878. Conferencia presentada en el Simposium Internacional Pobreza: Conceptos y Métodos.
- , “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”, *Comercio exterior*, vol. 35, núm. 5, 2003, pp. 453-465.
- Boltvinik, Julio y A. Damián, “Derechos humanos y medición oficial de la pobreza en México”, *Papeles de población*, núm. 35, 2003a, pp. 101-136. CIEAP, UAEM, México.
- , “Evolución y características de la pobreza en México”, *Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, 2003b, pp. 519-531.
- Cabrero, Enrique, I. Orihuela y Alicia Ziccardi, *Ciudades competitivas-ciudades cooperativas: conceptos claves y construcción de un índice para ciudades mexicanas*, México, CIDE, 2003. Colección: Documentos de trabajo No. 139.
- Cedemun, *Enciclopedia de los Municipios de México*, vol. 6, México, Cedemun, 2000.
- Chávez Galindo, Ana María y Héctor H. Hernández Bringas, “¿Cuál es el tamaño de la población indígena en México?”, *Universidad de México, Nueva época*, núm. 629, noviembre 2003, pp. 91-95. UNAM.
- Chávez Galindo, Ana María, Héctor H. Hernández Bringas y Fidel Oliveira Lozano, “Pobreza en México. El caso de los hogares indígenas en el año 2000”, 2003. Ponencia: XXIV congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, desarrollado del 4 al 7 de Noviembre, Arequipa, Perú.

- Comité técnico para la medición de la pobreza (CTMP), *Medición de la pobreza en México: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Sedesol, 2002.
- Cortés, Fernando *et al.*, “Evolución y características de la pobreza en la última década del siglo xx”, *Economía Mexicana*, vol. 12, núm. 2, 2003.
- Enríquez Rosas, Rocío, “Women and survival strategies in poor urban contexts: a case study from Guadalajara, Mexico”, *Sitter Publications*, 2002, pp. 81-108.
- Giugale, Marcelo, Olivier Lafourcade y Vinh H. Nguyen, *Mexico, a comprehensive development agenda for the new era*, Washington, World Bank, 2001.
- Hernández Laos, Enrique, “Retos para la medición de la pobreza en México”, *Comercio exterior*, vol. 51, núm. 10, 2001, pp. 861-868.
- Ianchovichina, Elena, Alessandro Nicita e Isidro Soloaga, *Trade reform and poverty: the case of México*, Nueva York, Blackwell Publishers, 2002.
- Ibarra Uribe, Luz Marina, *Escolaridad y participación cívica de la mujer. Abuelas, madres y nietas: un estudio generacional de participación ciudadana en el oriente del estado de Morelos*, Tesis de doctorado en educación, ICE / UAEM, Cuernavaca, Morelos, 2003.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2002a.
- , *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, ENIGH*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2003.
- , “XII Censo general de población y vivienda, resultados definitivos, datos por localidad: Tamaulipas”, en Biblioteca Digital, 2000a, <http://www.inegi.gob.mx>.
- , “XII Censo general de población y vivienda, tabulados básicos”, 2000b.
- , *Sistema para la Consulta de Información Censal 2000 (SCINCE)*, Aguascalientes, INEGI, 2002b.
- Narayan, D., *Can anyone hear us?: voices from 47 countries*, vol. I, Poverty Group / PREM / World Bank, 1999.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Medición del desarrollo México 2000-2002*, México, Sedesol, 2003.

———, “Reglas de Operación del Programa Hábitat”, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo 2004.

Webb, Anna Kathryn Vandever, Kye-Woo Lee y Anna Maria Sant’Anna, *La participación de organizaciones no-gubernamentales en la reducción de la pobreza: estudio de caso del proyecto Fondo Hondureño de Inversión Social*, vol. 295S, Washington, World Bank, 1995.

Anexo técnico: metodología para la medición de la pobreza en el municipio de Cuautla

Estimación de la canasta básica alimentaria

La estimación de la canasta básica alimentaria de la cual se obtiene la de Umbral de Patrimonio, tiene como base la construida en colaboración por INEGI y CEPAL en 1992. Para poder obtener la canasta del año 2002, Sedesol tomó el aumento o disminución de precios hasta dicho año en cada uno de los rubros de gasto que conforman la canasta básica construida para el año 1992, para dicho caso se generó un deflactor 1992-2002 que transformara los costos de requerimientos nutricionales incluidos en la canasta de pesos corrientes de 1992 a pesos corrientes de 2002. Una vez obtenido el costo diario de cada rubro de alimento en pesos de agosto de 2002, se suman para obtener la canasta alimentaria por día. Para obtener la canasta mensual, dicho valor diario se debe multiplicar por 30.

Así, siguiendo la misma metodología para poder obtener la canasta del año 2004⁶ también tomamos en cuenta el aumento o disminución de los precios de dicho año en cada uno de los rubros que conforman la canasta básica construida para el año 2002, este procedimiento consiste en asignar

⁶En este punto teníamos la disyuntiva de aplicar el INPC General o el de Localidades Medias, que agrupa las ciudades con una población de entre 120 000 a 599 999 habitantes, característica que es aplicable a Cuautla, sin embargo, el INPC de las localidades medias, sólo contempla la evolución general del rubro Alimentos, Bebidas y tabaco, en lo general y no viene desglosado por rubro, por lo que no nos permite calcular el valor de dicha canasta en 2004, sin embargo, dado que en el INPC general si viene desglosado por rubro y objeto del gasto, para todas y cada una de las necesidades que se consideran en la canasta, decidimos aplicar estos índices y con base en ello crear la línea de pobreza alimentaria para 2004.

un índice o deflactor para cada rubro de alimento, con base en la información reportada por rubro de gasto en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) dado a conocer por el Banco de México para el mes de septiembre de 2004.

Una vez obtenido el costo diario de cada rubro de alimento en pesos de septiembre de 2004, se suman para obtener la canasta alimentaria por día; para obtener la canasta mensual, dicho valor debe multiplicarse, también, por 30, como es natural.

En el cuadro 1 adjunto se pueden observar los rubros que conforman la canasta urbana;⁷ así como el costo de cada rubro deflactado, según sea el caso, a precios de 2002 o a precios de 2004.

Medición de la pobreza

En términos generales, para calificar a un hogar como pobre se compara el ingreso neto total per cápita del hogar con una línea de pobreza establecida. Por lo tanto, de acuerdo con el CTMP, se debe calificar como pobre todo hogar que tenga un ingreso por persona inferior a la línea de pobreza.

Construcción del ingreso per cápita

En nuestro caso para realizar la sumatoria de los ingresos se utilizaron los dos formatos de nuestro cuestionario, en el primero de ellos se capta el ingreso por trabajo de los individuos que desempeñan alguna actividad económica remunerada, mismo que se estandarizó a cantidades mensuales y se agrupó por hogar, es decir, se realizó la sumatoria de los ingresos por trabajo de cada uno de los individuos ocupados por hogar; en el segundo formato que nos presenta las características más significativas por hogar, hemos realizado la depuración de los demás ingresos que cada uno de los hogares recibe por diversos rubros, entre ellos destacan los ingresos por jubilación o pensión, los ingresos por ayudas familiares, tanto internas como externas, los ingresos por becas, alquiler, renta o intereses bancarios, los ingresos por Procampo u Oportunidades, los ingresos de un negocio familiar y otro tipo de ingresos.

En esta etapa, hemos homogeneizado el periodo de estos ingresos y los hemos agrupado por mes, así como homogeneizado los ingresos en

⁷En este punto, es importante mencionar que consideraremos constantes los requerimientos calóricos entre un periodo y otro.

pesos, dado que algunos de los ingresos recibidos estaban determinados en dólares estadounidenses.⁸

Al dividir el ingreso total por hogar entre el número total de miembros del hogar se obtiene finalmente el ingreso total mensual per cápita expresado en pesos de septiembre de 2004.

Líneas de pobreza

Como advertíamos al principio de este apartado, para medir los niveles de pobreza establecidos por el CTMP, se compara el ingreso neto total, en nuestro caso el ingreso total, per cápita contra el valor de las líneas de pobreza calculadas, para determinar si un hogar cae dentro o fuera de la línea de pobreza.

Con base en los criterios del CTMP se han establecido tres medidas distintas de niveles de pobreza:

Pobreza alimentaria: este rubro lleva a calificar como pobres a todos aquellos hogares que no tienen ingreso suficiente para adquirir la canasta alimentaria. Es decir, son los hogares cuyo ingreso por persona es menor al considerado como necesario para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 24.6 pesos diarios por persona a septiembre de 2004.

Pobreza de capacidades: esta segunda medida de pobreza da cuenta del hecho de que el ser humano para potenciar sus capacidades personales necesita satisfacer otras necesidades básicas además de las alimenticias, tales gastos son los referentes a cuidados de la salud y educación básica, así estarán bajo el umbral de pobreza de capacidades los hogares cuyo ingreso por persona sea menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, además del ingreso requerido para asumir los gastos en educación y salud, lo que equivale a 29.034 pesos diarios por persona.

Pobreza patrimonial: estarán bajo condiciones de pobreza de patrimonio aquellos hogares cuyo ingreso por persona sea menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación y el consumo básico en salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Dicho ingreso debe ser equivalente a 50.042 pesos diarios por persona.

Es de resaltar que para la construcción de las dos últimas líneas de pobreza se utiliza como base el costo de la canasta alimentaria básica más

⁸El tipo de cambio utilizado es el de fines de la primera quincena de septiembre de 2004, mismo que asciende a \$11.46 por dólar.

un factor de expansión derivado de un procedimiento indirecto que consiste en utilizar el coeficiente de Engel (relación observada entre gastos en alimentos respecto al gasto en otros requerimientos). Para nuestro caso hemos decidido, dada la falta de elementos, suponer que la relación observada entre gastos en alimentos respecto al gasto en otros requerimientos, ha permanecido constante en el transcurso del año 2002 al 2004, por lo tanto, utilizaremos los coeficientes de Engel ajustados a la ENIGH 2002.

Los gobiernos locales en el combate a la pobreza: dos modelos de gestión en el norte de México

*Socorro Arzaluz Solano**

Introducción

El Programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social se inició a principios del 2003 con el objetivo de hacer frente a las condiciones de pobreza de la población que reside en zonas urbano-marginadas, a través del impulso acciones de mejoramiento y construcción o ampliación de infraestructura y equipamiento urbano, así como de promoción del desarrollo comunitario en las colonias o barrios seleccionados.

Para 2006 las reglas de operación de Hábitat indican que está dirigido a enfrentar los desafíos de la pobreza urbana mediante un conjunto de acciones que combinan entre otros aspectos, el mejoramiento de la infraestructura básica y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la

* Investigadora de la Dirección Regional Noreste de El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

Este trabajo retoma aspectos planteados en la Evaluación Cualitativa del programa Hábitat en Ciudad Victoria y Monterrey, realizada por El Colef a solicitud de Sedesol bajo la coordinación general del CIESAS. Se agradece la invaluable colaboración de Vladimir López y Mario Jurado, así como la de Rosalía Chávez, Daniel Rodríguez e Isabel Sánchez. Salvo en los casos que así se indica, las ideas y argumentos que aquí se plantean son responsabilidad de la autora.

entrega de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario en esos mismos ámbitos.

Por otra parte, el programa busca asegurar la concurrencia e integralidad de los esfuerzos dirigidos a apoyar a la población urbana en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con los criterios establecidos por la Sedesol para la medición de la pobreza. Este programa es particularmente sensible a las necesidades de las mujeres, las niñas y niños, los adultos mayores y las personas con discapacidad (Sedesol, 2006:3).

La Sedesol consideró en su momento, como criterio para la selección de las ciudades que serían beneficiadas los siguientes indicadores:

- Pobreza: ingresos por debajo de la línea de pobreza patrimonial.¹
- Presión demográfica: tasa de crecimiento de 1990-2000.
- Potencial de generación de riqueza: Producto Interno Bruto por persona estimado a nivel municipal para 2000.
- Desigualdad en el ingreso monetario de los hogares
- Sustentabilidad: disponibilidad potencial de agua por habitante en 2000.

Respecto a otros programas implementados en México, Hábitat presenta algunas particularidades que se apegan a los siguientes principios:

- Equidad, al dirigirse a la población en situación de pobreza patrimonial e incorporar acciones para promover la equidad de género.
- Focalización, al identificar y seleccionar para su operación barrios y zonas marginadas.
- Transparencia, al contar con criterios claros y mecanismos que garanticen la asignación de recursos.
- Subsidiariedad, al constituirse la Sedesol como la instancia coordinadora, mientras que la responsabilidad en la ejecución de los proyectos descansa en los gobiernos locales.

¹De acuerdo con Sedesol se puede considerar a la pobreza en el país en tres niveles. Pobreza patrimonial, la cual incluye a todos los hogares cuyo ingreso diario por persona resulta insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. Pobreza alimentaria: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria. Pobreza de capacidades: hogares cuyo ingreso por persona es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

- Corresponsabilidad, al compartir la responsabilidad en la ejecución de proyectos con los distintos órdenes de gobierno y la sociedad civil.
- Sustentabilidad, al promoverse el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado.

El programa operó con las siguientes modalidades iniciales:

- Superación de la pobreza urbana: Aumenta las posibilidades y capacidades educativas, laborales y de salud de los residentes en zonas urbano-marginadas.
- Mujeres jefas de familia: Desarrolla las capacidades y facilita el desempeño laboral o la incorporación al trabajo de mujeres o grupos de mujeres integrantes de hogares en situación de pobreza.
- Mejoramiento de barrios: Integra a la ciudad, a través del desarrollo o mejora de infraestructura y equipamiento, a las zonas urbano-marginadas.
- Reserva de suelo: Provee suelo de bajo costo para el asentamiento de población en situación de pobreza patrimonial, a través del apoyo a gobiernos estatales y municipales para la compra de reservas territoriales.
- Ordenación del territorio: Contribuye a reducir la vulnerabilidad de la población urbano-marginada frente a amenazas de tipo natural o socio-natural.
- Agencias del desarrollo Hábitat: Impulsa el desarrollo local y promueve proyectos estratégicos para la ciudad formando instancias de desarrollo urbano y social.

Para el año 2007 estas modalidades cambiaron a las siguientes:

- Desarrollo social y comunitario
- Oportunidades para mujeres
- Seguridad para las mujeres y sus comunidades
- Mejoramiento de barrios
- Prevención de riesgos y mejoramiento ambiental
- Agencias de desarrollo Hábitat

- Suelo para vivienda y desarrollo urbano
- Equipamiento urbano e imagen de la ciudad

Como se observa, el programa involucra acciones de diferente índole, desde obra pública a acciones más específicas de apoyo a la comunidad como cursos y capacitación para el trabajo, priorizando a los sectores más vulnerables.

Un tema de interés especial que aparece en este programa es la participación de los habitantes beneficiarios ya que desde las Reglas de Operación del 2003, se señalaba como uno de los objetivos de Hábitat el *alentar la organización comunitaria en el desarrollo de los proyectos, garantizando que en su diseño participen las mujeres y las personas adultas mayores*.

Actualmente el tema de la participación ha variado en varios sentidos: por un lado, se requiere una consulta a las comunidades, a partir de ella, las autoridades municipales promoverán que la población residente en las zonas urbano-marginadas seleccionadas participen en la elaboración de un diagnóstico y de un plan, programa o propuesta de desarrollo comunitario (PDC), como parte de un proceso de micro-planeación participativa, que permita identificar sus necesidades y dar prioridad a los proyectos, obras y acciones que requieran. (Sedesol, 2006:20).

La otra forma de participación de los habitantes es como contralores sociales, quienes serán los beneficiarios que de manera organizada, independiente, voluntaria y honorífica vigilarán la adecuada ejecución del programa, la correcta aplicación de sus recursos y el cumplimiento de sus metas.

El tema de la participación es prioritario en el programa y además, es indudable que actualmente no se puede pensar la existencia de una política social que no incorpore este elemento en el diseño de sus acciones. Esta participación, se entiende como

un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales, otorgar mayor eficacia a las políticas públicas y sentar nuevas bases en la construcción de una cultura democrática. Esta participación ciudadana se concibe como una forma de inclusión en las decisiones públicas de la ciudadanía y sus organizaciones representando intereses particulares (no individuales) (Ziccardi, 2005:10).

Es en este aspecto donde encontramos grandes diferencias entre las distintas ciudades seleccionadas para este tipo de estudios ya que, cada

una de las instancias ejecutoras (nos referimos a los gobiernos locales), decide las formas en que pueden alentar la organización comunitaria.

Uno de los componentes sustanciales en el funcionamiento de Hábitat es la participación de los habitantes de las colonias donde funciona el programa, pero al ser el gobierno local el principal ejecutor de las obras, los municipios han echado mano de diversas formas y mecanismos participativos de su territorio, así encontramos que la participación ciudadana institucionalizada ha adquirido diferentes formas, es decir, diferentes modelos de gestión. Esta ponencia abordará dos casos contrastantes: Monterrey, Nuevo León y Ciudad Victoria, Tamaulipas.

Gobierno local y pobreza en México

En un documento reciente, Alicia Ziccardi refiere que la pobreza urbana en el México actual constituye uno de los desafíos que deben enfrentar las políticas sociales. Esta pobreza es un proceso complejo de escasez de recursos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos que afecta a los sectores populares y que está asociado principalmente a las condiciones de inserción laboral que prevalecen en el mercado de trabajo: inestabilidad, informalidad, bajos salarios y precariedad laboral. Ziccardi (2005:4) considera que cuando se hace referencia al medio urbano resulta útil introducir la noción de pobreza relativa y distinguirla de la pobreza absoluta.²

Para aminorar estas condiciones de pobreza, aparece la política social que es aquella que busca producir mejoras en el bienestar de las personas, guiándose por principios que tienen que ver con la definición de su población meta: universalización, la consecución del objetivo buscado: impacto y la utilización de los medios asignados a alcanzarlos: eficiencia. Para ello recurre a la gestión social, responsable de la identificación concreta de los beneficiarios y del manejo de los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos. Se utilizan para ello di-

²De acuerdo con Ziccardi, la noción de pobreza absoluta es atribuida a Rowntree quien en sus estudios sobre las condiciones de vida en los inicios del siglo XX y desde una visión pragmática definía a los pobres como a todos aquellos que eran incapaces de lograr la supervivencia física. Este autor ofreció una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que proveía un mínimo estándar de vida, basado en la satisfacción de las necesidades biológicas de comida, agua, vestido y vivienda, es decir, un mínimo que garantizase la eficiencia física. Townsend introdujo la noción de pobreza relativa como un estándar de vida generalmente aceptado en una sociedad y un tiempo dado. Su definición se basó en la distribución de los recursos, no en los ingresos, poniendo particular énfasis en el hecho que los individuos necesitan participar con patrones o trayectorias de vida, costumbres y actividades particulares y propias de la sociedad en que habitan.

versos instrumentos, entre los que se destacan la focalización y el análisis costo-impacto (Franco, 2003:1).

De acuerdo con Ordóñez (2006:245), en México la política social ha estado subordinada a las estrategias de crecimiento, principalmente a las actividades económicas predominantes. Distingue dos vertientes de la intervención social del Estado; la primera con propósitos de universalidad, consistente en la creación de instituciones educativas, salud, seguridad social, vivienda y apoyo al consumo popular. La segunda de carácter focalizado, que coexiste con las políticas generales y se orienta a sectores específicos de la población, mediante la implementación de programas compensatorios o asistenciales y que inicia en la década de los setenta.

Consideramos que actualmente es imposible que un programa social funcione sin los actores fundamentales en el proceso, es de destacar, por un lado, la participación de la comunidad y, por otro, el papel fundamental de las instancias ejecutoras, gobiernos estatales o municipales que deciden, proponen y vigilan el desarrollo de los programas, ya no como simples observantes, sino como actores fundamentales en el proceso.

Arribamos a una nueva etapa en la cual es impensable que un programa funcione por los simples designios del nivel federal, ya que ahora las instancias locales tienen en sus manos el poder cambiar, rechazar o modificar las propuestas que vienen desde arriba, con la autonomía que les brinda su estatus. Ya que como lo observa Cabrero (2004:117)

los gobiernos locales han dejado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos y tienden 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. Se observa en los gobiernos estatales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada.

El análisis que realiza Cabrero se centra básicamente en el examen de programas propuestos por gobiernos municipales, ya que se tiene poca evidencia o información sistematizada sobre la política social diseñada desde el nivel estatal. Por lo anterior, este documento examina el funcionamiento de un programa de corte federal: Hábitat y el papel desempeñado por los gobiernos estatales (Nuevo León) y municipal (Ciudad Victoria) en la ejecución del mismo.

Partimos de una hipótesis que postula a la existencia de diferentes modelos de gestión de la política social federal en el nivel local de gobierno.

Estos modelos tienen que ver, entre otros, con los siguientes elementos: a) la profesionalización de las instancias de gobierno y b) las formas de participación ciudadana generadas como respaldo a esta política.³

Algunos de los indicadores que se pueden utilizar para la observación de estos elementos son los siguientes:

- La profesionalización de los funcionarios locales encargados del programa
- La transparencia en las operaciones relacionadas con el programa
- El grado de cumplimiento de las reglas de operación
- Las formas de participación ciudadana generadas
- La incorporación de organismos de la sociedad civil en los procesos

De tal forma que pretendemos avanzar en el conocimiento de la política social en los niveles locales de gobierno con la observación de estos elementos, lo que nos puede ayudar a entender el porqué si las reglas de operación son únicas en los programas, en la práctica, los resultados son diversos. Asimismo, es necesario examinar procesos particulares de gestión de la política social por parte de los gobiernos estatales, como en este caso, o de los municipales, tarea aún pendiente entre los estudiosos de estos temas.

El caso Nuevo León

A diferencia de otros casos, donde los gobiernos municipales han sido los principales ejecutores del Programa Hábitat, en el estado de Nuevo León la dinámica fue diferente ya que prácticamente en todas las modalidades del Consejo de Desarrollo Social (CDS) el estado ha tenido presencia, ya sea como ejecutor directo o como intermediario en las diversas acciones que se realizaron como parte de este Programa.

Se trata de una experiencia novedosa y que es necesario documentar para entender mejor el funcionamiento de Hábitat en la entidad. Esto tal vez tenga que ver con la existencia de una gran zona metropolitana conformada por nueve municipios, por lo que hubiera sido muy complicado el que cada gobierno local (municipal) se encargara de los programas en su territorio. Con la decisión del ejecutivo estatal de centralizar las acciones en el CDS, se facilita el manejo de Hábitat y la comunicación con la Sedesol,

³Al respecto ver Arzaluz y Jurado, 2006, p. 94.

además, la conformación de este Consejo contempla una estructura idónea para el manejo de Hábitat.

Cuando el gobernador Natividad González Parás arribó al poder ejecutivo del estado de Nuevo León, a finales del 2003, tomó varias medidas tendientes a modernizar el aparato administrativo, es decir, generó una nueva estructura basada en secretarías, agencias y consejos. La intención era promover la participación ciudadana en las funciones públicas, así como descentralizar las tareas de gobierno. Con esta idea surgen los siguientes organismos públicos denominados “descentralizados de participación ciudadana”:

- Consejo de Desarrollo Social
- Consejo de Relaciones Laborales y Productividad
- Corporación de Proyectos Estratégicos de Nuevo León
- Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo León
- Corporación para el Desarrollo Turístico de Nuevo León
- Instituto Estatal de las Mujeres
- Instituto de la Vivienda de Nuevo León
- Instituto Estatal de Cultura Física y Deporte
- Instituto Estatal de la Juventud
- Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León
- Agencia para la Protección del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Agencia para la Racionalización y Modernización del Sistema de Transporte Público de Nuevo León (Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal, art.41).

De esta manera surgió el Consejo de Desarrollo Social del estado, con una modificación a la Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal. Se trata de una dependencia novedosa por su estructura y conformada por un equipo de especialistas en las áreas que corresponden. Las acciones de este organismo están estrechamente relacionadas con los objetivos de programas sociales como Hábitat, de tal manera que en Nuevo León, el gobierno del estado dejó a este Consejo de Desarrollo Social prácticamente todas las acciones del Programa, con un esquema de financiamiento que

otorga 50 por ciento del recurso federal y 50 por ciento del estatal. En esta entidad, los municipios no aparecen como ejecutores, esto tal vez tiene que ver con el hecho de que se trata de un estado con una alta concentración urbana y una dispersión de los municipios rurales. Este Consejo tiene como objetivo

planear, participar, fomentar, coordinar, ejecutar y evaluar las acciones en materia de desarrollo social en el estado a fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes de Nuevo León, principalmente de quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad o marginación y brindarles la oportunidad de llevar una vida digna (Ley del Consejo de Desarrollo Social artículo 3).

Sus principales líneas de acción están enfocadas a la evaluación y diagnóstico de los principales problemas que aquejan al estado. Un acierto de esta dependencia es que sostiene una visión integral hacia la problemática general del estado y no sólo a lo que tiene que ver con la zona urbana.

El reglamento interior del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León, señala en forma más específica la estructura orgánica de esta dependencia. Las obligaciones que le señalan la ley y el reglamento respectivo, se empatan perfectamente con el espíritu del programa Hábitat y tal parece que fue pensada para canalizar las actividades que el programa estaba por implementar en el estado. De esta manera, a cada Dirección de las que conforman el Consejo le corresponde cumplir con algunas de las modalidades del programa. En algunos casos, el Consejo fungió como intermediario entre la Sedesol y la instancia ejecutora de Hábitat y, en otros casos, fue el ejecutor directo de gran cantidad de obras y acciones.

De las direcciones que conforman al Consejo de Desarrollo Social y que tuvieron intervención directa en el programa Hábitat señalamos las siguientes: Infraestructura social, Marginación rural y urbana y la de Vinculación interinstitucional, cada una de estas dependencias tiene funciones muy específicas, señaladas en la reglamentación respectiva y que se relacionan estrechamente con los objetivos que tiene el programa en algunas de sus modalidades.

Finalmente, se señalan las otras direcciones que forman parte del CSD: Participación Ciudadana, Planeación, Estadística y Evaluación y Atención de los Adultos Mayores, cada una con sus atribuciones respectivas las cuales en algunos casos se han aprovechado para complementar la información requerida para la puesta en marcha de Hábitat, tal es el caso del diagnóstico sobre pobreza urbana que realizó el CDS y que ha sido la base para la delimitación de los polígonos de pobreza.

Por otra parte, aunque se trata de otro programa, la experiencia de Atención a los Adultos Mayores ha sido aprovechada para implementar acciones concretas de Hábitat, tal como el programa *Compárteme tu Experiencia*.⁴

Con la implementación del programa Hábitat los cambios en la zona conocida como La Alianza han sido notables, entre las principales obras que le otorgan una imagen diferente está la pavimentación, el servicio de agua potable, la electrificación y la instalación de paraderos y zonas de juegos infantiles. Esto ha traído beneficios adicionales como el mejoramiento del transporte público y de la vigilancia de la zona. Además, los habitantes tienen ahora mejores opciones para acercarse a sus sitios de trabajo y, en el caso de las madres de familia, la tranquilidad que les da el que sus hijos jueguen sin ningún peligro en sitios cercanos a sus domicilios. Los vecinos y vecinas reconocen los cambios que el programa ha llevado a sus vidas.

De acuerdo con la encuesta a 40 ciudades mexicanas, realizada por El Colegio de la Frontera Norte en 2005, las obras que los habitantes de La Alianza reconocen fueron, en el siguiente orden:

- Servicio eléctrico o alumbrado público
- Pavimentación, empedrado o recubrimiento de calles
- Red de agua potable
- Drenaje y alcantarillado

No obstante, de todas ellas, sólo en los casos del servicio eléctrico los habitantes reconocen la intervención de Hábitat en el proceso. Esta encuesta considera también los aspectos de participación comunitaria en las obras realizadas por Hábitat, en este caso, en La Alianza, los resultados indican que esta participación se dio en forma muy escasa. Lo más significativo en este caso es que casi un 50 por ciento de las personas que afirmaron ver alguna obra en su colonia, consideraron que sus propuestas fueron tomadas en cuenta por parte de quienes llevaron a cabo las acciones del programa. No obstante, se detectó una escasa participación de los habitantes del polígono en la realización de trabajos físicos relacionados con Hábitat.

Las cuestiones que se indagaron fueron la participación de los habitantes en reuniones de trabajo para definir las obras, la aportación de recursos

⁴Éste es considerado por el CDS como uno de sus programas más exitosos y se realiza fundamentalmente con recursos de Hábitat. Consiste en la elaboración de un padrón de adultos mayores que fungen como capacitadores de diversos oficios a la comunidad que habita en los polígonos de pobreza. El programa aprovecha así la experiencia de las personas que perciben un ingreso por su labor y al mismo tiempo se brinda un beneficio a la comunidad. En 2006 este programa fue reconocido por la Sedesol como uno de los más exitosos a nivel nacional.

económicos, la colaboración sin sueldo para las obras y la vigilancia; en todos los casos, los porcentajes son muy bajos. Sobre otro tipo de apoyos que Hábitat brinda a los colonos, la encuesta reporta que algunos cursos y acciones fueron recibidos por los habitantes. Entre éstos destacan, cursos de corte y confección, panadería, repostería, cocina, artesanías, etcétera; aparecen también actividades artísticas como danza, música y manualidades. Otro tipo de actividades culturales que reportan acciones son tardeadas culturales, cine de barrio y actividades para niños. Asimismo, aparecen campañas a favor de la salud sexual y reproductiva así como eventos culturales como exposiciones artesanales, textiles y de repostería. Estas son las acciones que reportan más actividad dentro del polígono beneficiado con Hábitat, aunque cabe destacar que en proporción con la población total encuestada, se trata de cifras mínimas.

Donde se observa mayor impacto del programa es en acciones de salud, ya que un mayor porcentaje de los entrevistados reportó haber sido beneficiado con algún tipo de acción. Destacan la aplicación de vacunas, atención médica general, análisis clínicos como papanicolau o mastografías y atención médica especializada como odontología u optometría. Asimismo, también se encuentran algunos casos que recibieron asistencia médica para detectar, diagnosticar y atender diabetes. También se reporta que las mujeres de los hogares beneficiados recibieron algún tipo de atención como cursos y charlas para la detección del cáncer cérvico-uterino o de mama y asistencia médica para detectarlos y atenderlos.

En otro tipo de cursos, pláticas o talleres, se encontraron cifras poco significativas en los casos de métodos anticonceptivos, prevención de violencia familiar y derecho de las mujeres. Por otro lado, fueron contados los casos donde se reporta haber recibido estímulos para los adultos mayores.

Un asunto que resalta en todos los casos es el poco conocimiento de los habitantes acerca de la instancia que realizaba las obras o acciones, muy pocos reconocieron a Hábitat como el impulsor de estas acciones, aunque tampoco se puede ver a qué instancia se adjudica el beneficio percibido. Finalmente, resulta significativa la percepción de la utilidad de las obras de Hábitat, en efecto, de quienes afirmaron conocer o haber visto algunas, 45 por ciento refiere mejoramiento en las condiciones y servicios de la colonia, mientras que 47 por ciento refiere poco cambio. De igual forma, de las personas que observaron obras, 46 por ciento afirma que fueron de mucha utilidad y 27 por ciento de regular utilidad, por lo que dentro de estos parámetros se observa que los habitantes reportan algún tipo de beneficio con Hábitat.

La encuesta presenta alguna discrepancia con lo observado en el trabajo cualitativo lo que tiene que ver tal vez con las dimensiones de la zona estu-

diada. Asimismo, es destacable que poca gente reconoció en ese momento que un programa federal era el que llevaba a cabo las obras, lo cual también tiene como posible explicación el corto tiempo que tenía funcionando Hábitat en ese momento.

La otra parte que cabe resaltar es la que tiene que ver con la participación ciudadana, que en la encuesta se observa como un asunto poco importante en esa zona. Se trata de un tema que por sí mismo merece un análisis particular, basta comentar que tanto en el trabajo de campo como en la encuesta se observó el escaso involucramiento de los habitantes de la zona. Esta situación ha tratado de superarse poniendo en marcha otros programas por parte del gobierno estatal, tal es el caso de la Red de Centros Comunitarios y de los Promotores y Grupos Comunitarios, pero estos programas aún están pendientes para su seguimiento y evaluación.⁵

El caso Ciudad Victoria

En este apartado se presentan las formas de organización que se observaron en Ciudad Victoria, particularmente en la colonia San Marcos, la cual fue favorecida con una obra importante de dotación de drenaje. A pesar de las limitaciones de la información,⁶ se pudieron observar dos formas organizativas que convergen: la primera es la estructura partidista diseñada por el PRI y que ha venido funcionando desde hace décadas no sólo en esta ciudad sino en el resto del país, la segunda es la forma institucional diseñada por la administración municipal con la conformación de los Consejos de Colaboración Vecinal (CCV), mismos que tienen como soporte la estruc-

⁵El Consejo de Desarrollo Social define a los Centros Comunitarios como “espacios públicos de reunión comunitaria, en ellos se logra la inclusión social, el crecimiento de los recursos sociales en poder de las comunidades y el mejoramiento de su calidad de vida e implican un plan de trabajo interdisciplinario, intersectorial y participativo”. Por otra parte, los grupos comunitarios tienen como objetivo: “realizar en forma regular, tareas educativas, sociales, culturales, deportivas y recreativas destinadas a la población en situación de riesgo social que no pueden acceder a los espacios del Consejo. Se pretende que estas acciones se conviertan en herramientas que faciliten el desarrollo de conocimientos y habilidades y sean oportunidades a opciones de vida productiva. Otro de sus propósitos es impulsar la convergencia de grupos familiares a los centros comunitarios”. Estos programas se describen en el Tercer Informe del CDS, en <http://www.nl.gob.mx>.

⁶Al momento de realizar la evaluación de este programa, (febrero de 2005), la nueva autoridad municipal tenía escasos meses de instalada por lo que fue difícil la localización de algunos documentos básicos para conocer las formas organizativas, así como el establecer contacto con funcionarios municipales de la gestión anterior los cuales se entrevistaron en las dependencias en las que trabajan actualmente, por otra parte, los nuevos funcionarios de la Dirección de Participación Ciudadana desconocen el trabajo realizado anteriormente y aún no se habían involucrado en la dinámica de esta dependencia.

tura partidista. En tercer lugar, y de forma poco significativa, aparecen los comités de obras de Hábitat, los cuales no eran sino la suma de las formas anteriores.

Si bien el Código Municipal Estatal y la recientemente aprobada Ley de Participación Ciudadana del estado de Tamaulipas contemplan las figuras de los Consejos de Colaboración Vecinal, no se constituyeron en la realidad y más bien funcionaron en forma paralela a las viejas estructuras priístas en las que los líderes vecinales juegan todavía un papel fundamental. En Ciudad Victoria, esos líderes se encuentran vinculados a las estructuras partidistas del PRI a través de sus formas de organización que van de los comités estatales a los municipales y de ahí al nivel más local de las seccionales que forman el último eslabón de esta compleja estructura organizativa. De tal manera que en Ciudad Victoria se detectó que la organización social era prácticamente la misma para los tres casos:

- Los comités seccionales del PRI
- Los consejos de colaboración vecinal
- Los comités de obras de Hábitat

En este municipio se generaron los consejos de colaboración desde la gestión que se inició en el año 2002, tomando como base los lineamientos que establece el Código Municipal del estado de Tamaulipas. Si bien la legislación indica la necesidad de generar esta clase de consejos, en Ciudad Victoria se convocó a su creación y se normaron por un Manual de Organización que indica las funciones, obligaciones y otros aspectos.

Los CCV tenían como objetivo:

consolidar una estructura social, organizada y fortalecida con una amplia y dinámica capacidad de movilización que garantice el acceso de la población a una participación más activa y consistente con el devenir del gobierno municipal, así como reagrupar e incorporar a las fuerzas y movimientos sociales aislados del trabajo organizado a las nuevas formas de participación ciudadana.

Los Consejos se debían conformar por doce personas, seis propietarios y seis suplentes, los cargos contemplados eran: presidente, secretario, tesorero, vocales y encargados de áreas específicas como limpia, alumbrado, seguridad pública, recreación, asistencia social y transporte público. El presidente del Consejo de Colaboración Vecinal era el responsable de coordinar las actividades de todos los consejos y de la ejecución de los acuerdos

dictados en las asambleas. Le correspondía coordinar las actividades de los miembros del Consejo y realizar las gestiones que requiriera la comunidad así como informar de sus actividades en asambleas con sus representados.

De acuerdo con el funcionario encargado de la organización de los CCV en la gestión 2002-2004, en esos años se formaron 232 consejos, de los cuales 193 se ubicaban en la zona urbana del municipio y 39 en los ejidos y en la zona rural. Esa misma persona afirma que durante la instalación de consejos se tuvieron que sortear múltiples dificultades ya que se convocaba a reuniones y en muchas ocasiones la gente no asistía, cuando esto pasaba, se volvía a convocar, si de nueva cuenta no había *quórum*, no se volvía a llamar a la gente, hasta que por iniciativa de las colonias acudieran al municipio a solicitar la instalación de su consejo.

Los CCV se constituyeron entre febrero y octubre de 2002 y en aproximadamente 20 colonias; los mismos vecinos solicitaron que el municipio acudiera para la instalación de sus consejos. La problemática más fuerte la representó la organización de los CCV en las colonias y fraccionamientos de clase media, ya que “eran más apáticos para las convocatorias del Ayuntamiento”. De acuerdo con el funcionario, en las zonas populares la gente acudía con más ánimo a su instalación. En resumen, hubo colonias en donde nunca se instalaron consejos y en otras no se reunió la totalidad de los integrantes ya que sólo se constituyeron con 6 o 7 personas, únicamente con titulares ya que no hubo suplentes. Para la conformación de los CCV, el mecanismo utilizado era la convocatoria pública, “se pegaba la convocatoria 72 horas antes, se hacía perifoneo, se realizaba una junta y se elegía democráticamente”. Los consejos cumplían diversas funciones relacionadas con la gestión urbana del municipio y efectuaban también labores de vigilancia en algunos de los servicios que proporciona el ayuntamiento como recolección de basura o seguridad pública, donde el vecino encargado de estas áreas tenía la obligación de reportar al municipio cualquier falla en el servicio. De acuerdo con un funcionario, *los consejos se desempeñaron muy bien, ya que se estableció un diálogo con los vecinos, cada uno tenía contacto directo con los directores de la administración, cosa que no había existido antes.*

No obstante, también se reconoce que en muchos casos, estos consejos se conformaban con el “apoyo” de los líderes de las colonias, ya que ellos eran quienes conocían a sus vecinos y auxiliaban al municipio en esta labor de convocatoria, de tal manera que *un 30 por ciento de los consejos estaban formados con los líderes de la colonia, ya el líder es el que tiene tiempo, por lo tanto a él lo dejaban en el Consejo.* Es un hecho que estos líderes se encuentran vinculados a la estructura que el PRI tiene en las colonias tamaulipecas.

Asimismo, se observa que la mayoría de quienes formaban los consejos eran mujeres, ya que 90 por ciento de las presidentas eran del sexo femenino y a las juntas y convocatorias acudían en mayor medida las mujeres, esto sobre todo en la zona urbana del municipio ya que en los ejidos la mayoría de los presidentes eran hombres y sólo unas 5 o 6 mujeres, de acuerdo con la observación del funcionario encargado.

Peró por otra parte, estos consejos eran los mismos que conformaban los comités de obra requeridos para la vigilancia de las acciones que realizó Hábitat en los polígonos seleccionados. No se convocó a otra clase de organización ya que el gobierno municipal, ejecutor de las obras, convocó a los CCV existentes, pero como se ha visto, los consejos están conformados básicamente por militantes de un partido político.

Se trató de dar capacitación sobre las obras a realizar con Hábitat a los consejos: *quién hacía la obras, quién era el contratista, los tiempos que se llevaría la obra, esa era la capacitación.* Cuando se instaló la red de drenaje en la colonia San Marcos se dio copia al Consejo de lo que se iba a hacer y ellos podían hacer comentarios sobre la obra, además se aprovechaba la obligación que tenían de reunirse cada mes para discutir asuntos relacionados con las obras y al finalizar éstas, se convocaba nuevamente al Consejo quien la recibía y *ahí terminaba la labor del consejo*, al mismo tiempo, los CCV continuaban trabajando para las otras actividades programadas por el municipio, pero sobre todo, realizaban labores de tipo partidista.

Con las elecciones municipales celebradas a fines de 2004, llega al municipio otro equipo de trabajo, por lo que había claridad con lo que sucedería con los CCV.

Con este esquema de organización se observaron en Ciudad Victoria una multiplicidad de liderazgos vinculados al PRI y que al mismo tiempo fueron la base para la instalación de los CCV. Esto se traduce en una organización dispersa y que sólo opera cuando los vecinos tienen alguna necesidad por resolver. No se observa la presencia de otros partidos políticos u otra clase de organizaciones que no estén vinculadas al PRI, ya que como señala uno de los líderes de la colonia San Marcos II: *Cada quien tiene su grupo de gente, los que somos líderes nos ponemos de acuerdo ya que somos del mismo partido, algunas personas prefieren ir con algún líder, pero esto no afecta en nada ya que todos somos del mismo partido.*

No obstante estos líderes califican positivamente la intervención de Hábitat en la colonia ya que se cubrió la necesidad del drenaje que había sido una solicitud de varios años, destacan ahora que será necesario contemplar otras obras en el futuro, como es el caso de la pavimentación.

Resalta en esta forma de organización social, el caso de una lideresa de la colonia San Marcos II que cumple varias funciones: es presidenta de

CCV, encargada de la seccional del PRI y miembro de la junta de padres de familia de la escuela. Ella refiere a la existencia de una “Presidenta de colonia”, quien fue la que *les dio los terrenos donde viven y después les ayudó en el proceso de regularización de la colonia, como esta Presidenta ya es mayor; nadie la molesta y todos se dirige a mí como presidenta del CCV, aquí es donde se observa en mayor medida el entrecruzamiento de los roles en las diferentes estructuras vecinales que existen en la colonia San Marcos II.*

En el caso de los varios líderes de la colonia San Marcos, éstos se reúnen frecuentemente para actividades partidistas, como en el pasado proceso electoral cuando se les convocaba con periodicidad, pero también concurren en otra clase de ámbitos como en las reuniones de los CCV que se promovían en la gestión anterior, de tal manera que de acuerdo con un entrevistado: *los líderes nos conocemos todos, nos encontramos en las reuniones del municipio y en la política, en la promoción al voto.*

Fue fundamental la actuación de estos líderes (en su mayoría mujeres) durante el proceso electoral que se realizó en octubre de 2004, cuando se encargaban de organizar los mítines de los candidatos en la colonia y de reunirlos para diversos actos, así como invitarlos a votar por el PRI. Varios de los candidatos postulados visitaron la colonia, y los vecinos acudieron a diversos eventos del candidato del PRI a la alcaldía municipal y al gobierno del estado.

En torno al funcionamiento del Comité de obra para la instalación del drenaje en la colonia San Marcos II, se afirma que se convocó al CCV y se le dio información sobre el desarrollo de esta obra, a la vez que una persona “vigilaba” el avance de ésta. La lideresa de la sección de la colonia que se favoreció con el drenaje conocía con precisión el monto, tiempo invertido y metros de drenaje que se instalaron, información que se le proporcionó oportunamente. Por otra parte, una lideresa participó impartiendo cursos de manualidades organizados con Hábitat, pero se trató de una experiencia aislada ya que las otras personas que se asumen como líderes trabajaron poco en las obras por tratarse de un año electoral –el 2004– y estaban enfocadas a las campañas políticas.

En síntesis, se observó en la colonia una organización de tipo partidista, que fue la base para la instalación de unos consejos de colaboración vecinal que tuvieron poco impacto en la gestión urbana y paralelamente, la conformación de algunos comités de obras que al estar montados en la misma estructura, no tuvieron presencia. Además, los liderazgos aislados y dispersos contribuyen a la poca cohesión de la gente para las demandas urbanas. Por ejemplo, en la colonia San Marcos II se habla de unos siete “líderes”, cada uno de los cuales tiene influencia en sólo algunas calles y mantiene poca comunicación con el resto. Tal vez este asunto de la orga-

nización social sea el que explique el grado de descuido de algunas de las obras realizadas con recursos de Hábitat que se encuentran abandonadas, no hay un comité de vecinos u organización que cumpla la labor de vigilancia de las obras y las proteja del vandalismo que se observa en todo el polígono.

Si bien el tema principal de este documento es la forma como operó la participación ciudadana en las acciones de Hábitat en Ciudad Victoria, en esta última parte examinamos la percepción de los beneficiarios en torno a las obras realizadas, lo anterior a través de dos acercamientos: cualitativo, con trabajo de campo en la colonia San Marcos y cuantitativo con la encuesta aplicada por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

La encuesta realizada por El Colegio de la Frontera Norte coincide en este caso con las principales obras realizadas en Ciudad Victoria. Las obras que más refieren los habitantes son:

- Drenaje y alcantarillado (38 por ciento)
- Red de agua potable (17 por ciento)
- Servicio eléctrico o alumbrado público (13 por ciento)
- Banquetas o guarniciones (9 por ciento)

No obstante, se percibe que son pocos los colonos que identifican el origen de estos recursos ya que escasamente se reconoce la presencia de Hábitat. Esto sucede sobre todo con otro tipo de acciones como las casas de atención infantil, jardines, parques o juegos infantiles, centro de desarrollo comunitario y bordos y muros de contención. Respecto a otro tipo de obras relacionadas con el barrio, los habitantes reconocen la canalización, entubamiento, encauzamiento y desasolve de arroyos, ríos o barrancas como las más significativas. Aunque también en este caso, un porcentaje muy bajo reconocía la presencia de Hábitat en las obras.

En relación al tema de la participación comunitaria, destaca en Ciudad Victoria, entre los que observaron algún tipo de obra en su colonia, que más de un 60 por ciento contestó que en las obras realizadas se consideraron las propuestas emanadas de los habitantes. No obstante, respecto a otras situaciones que implicaban alguna forma de participación, como el haber realizado reuniones para definir las obras, sólo un 36 por ciento contestó afirmativamente.

En otras cuestiones, 19 por ciento afirmó que él o algún miembro del hogar participaron con recursos económicos para realizar obras en la colonia, mientras que sólo un 13 por ciento colaboró sin recibir sueldo en estas mismas obras. En el tema de la contraloría o vigilancia, sólo un 13.6

por ciento contestó haber participado. Estas cifras reafirman lo observado mediante el trabajo de campo acerca de la poca organización ciudadana entre los habitantes del polígono seleccionado.

Respecto a los beneficios que no tienen que ver con obra pública, los cursos o talleres que fueron mencionados tuvieron que ver con temas como prevención de la violencia intrafamiliar, integración y convivencia familiar, autocuidado de la salud y nutrición. Cabe resaltar que a pesar de ser las actividades más mencionadas, en proporción con la cantidad de encuestados, en todos los casos se trata de cifras muy bajas. Esto también coincide con la forma como operó el programa en Ciudad Victoria que priorizó la obra pública por encima de las acciones sociales.

Por otro lado, sólo en los cursos de corte y confección, panadería, repostería, cocina y artesanías, en la realización de actividades orientadas a conservar el medio ambiente y en la realización de eventos culturales como exposiciones artesanales, textiles y de repostería, los habitantes reconocieron la presencia de Hábitat.

En el tema de la salud, destaca que un 19 por ciento de los encuestados declaró haber recibido aplicación de vacunas para él o alguien de su hogar, mientras que un 14.5 por ciento recibió atención médica general, en estos dos casos destaca que los beneficiarios reconocen la presencia de Hábitat. Por otro lado, un 16 por ciento recibió asistencia médica para detectar o diagnosticar diabetes, en el caso de las mujeres, casi un 18 por ciento recibió cursos y asistencia médica para la detección de cáncer cérvico uterino y de mama. Esto también coincide con las cifras presentadas por Sedesol, sobre las principales acciones sociales realizadas aunque cabe la observación que en caso del tema de salud de las mujeres, no hubo seguimiento sobre los resultados de estos programas.

En cuanto los integrantes del hogar que han recibido pláticas para temas como derechos de la mujer, métodos anticonceptivos y prevención de la violencia intrafamiliar las cifras son de 6 por ciento, 11.6 por ciento y 8 por ciento respectivamente, aunque en el último caso destaca que se reconoce la presencia de Hábitat como promotor de estos cursos. En el caso de Ciudad Victoria los habitantes reportan en cifras muy bajas haber recibido apoyos para los adultos mayores.

En cuanto a la “calificación” de la utilidad del programa, para 33 por ciento aportó mucho en el mejoramiento de las condiciones y servicios, pero 55 por ciento considera que aportó poco. Por otra parte, 36.3 por ciento consideró las obras de Hábitat como de mucha utilidad, mientras que 34.3 por ciento las consideró de utilidad regular. Estos datos muestran que la apreciación de los habitantes coincide con el tipo de obra realizada, donde destaca el caso de la introducción de drenaje. No obstante, se advierte

muy poca referencia a otro tipo de acciones. Destaca asimismo una escasa participación de los habitantes en las obras realizadas, lo que coincide con la evaluación cualitativa.

Una observación concluyente es el poco reconocimiento al programa, a pesar de los esfuerzos de los niveles de gobierno involucrados, pocos vecinos podían atribuir a Hábitat los beneficios recibidos, lo que indica la escasa difusión y promoción de las obras.

Bibliografía

Arzaluz, Socorro y Mario Jurado, “Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Región y Sociedad*, vol. XVIII, núm. 37, septiembre-diciembre 2006, pp. 85-126.

Ayuntamiento de Ciudad Victoria (ACV), *Manual de Organización de los Consejos de Colaboración Vecinal*, Ciudad Victoria (Tams.), ACV, 2002.

Cabrero, Enrique, “Cogestión gobierno-ciudadanía en el programa de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar”, en Alicia Ziccardi, comp., *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, pp. 115-132, http://www.iis.unam.mx/pub_elect/zic/enrique-cabrero.pdf.

Comité técnico para la medición de la pobreza (CTMP), *Medición de la pobreza en México: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Sedesol, 2002.

Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León (CDS), *Ley del Consejo de Desarrollo Social de Nuevo León*, Monterrey, N.L., CDS, N.L.

———, *Consejo de Desarrollo Social: Tercer informe de actividades*, Monterrey, N.L., CDS, N.L., 2006, http://www.nl.gob.mx/pics/pages/informe_base/informe2006.pdf. (Consultado en julio de 2009).

Franco, Rolando, “Descentralización, participación y competencia en la gestión social”, en *viii Congreso Internacional del clad sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003, pp. 28-31, http://www.ijj.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%

20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20VIII/documentos/franco.pdf.
(Consultado en julio de 2009).

Gobierno del Estado de Nuevo León (GENL), “Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal”, Monterrey, N.L.

Gobierno del Estado de Tamaulipas (GET), *Código municipal para el estado de Tamaulipas*, Ciudad Victoria (Tams.), GET, 2001.

Ordóñez Barba, Gerardo M., “Programas de combate a la pobreza”, en Gerardo Ordóñez B. y Marcos Reyes S., comps., *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, 2006.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), “Reglas de Operación”, 2003.

———, *Hábitat: Estudios en 56 áreas urbanas de concentración de pobreza*, México, Sedesol, 2005.

———, *Lineamientos específicos para la operación del programa Hábitat 2006*, México, Sedesol, 2006, <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802182>. (Consultado en julio de 2009).

———, “Reglas de Operación”, 2007.

Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán, “Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana”, en *IV Congreso de IGLOM: Retos de modernización del municipio mexicano*, Guanajuato, IGLOM, 2005, <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc>.

Transferencias económicas de Oportunidades y alimentación de los beneficiarios en Monterrey

Oscar Alfonso Martínez Martínez*
Claudia Campillo Toledano**

Introducción

El concepto de invertir en los seres humanos cobró importancia a finales de los sesenta cuando Gary Becker en su libro *Human Capital* escribió *Aventuraría el juicio de que el capital humano va a jugar un papel importante en el estudio del desarrollo, de la distribución del ingreso y de otros problemas durante mucho tiempo* (Becker, 1993: 257). En ese momento Becker distinguió la importancia que podría tener este concepto en el futuro, pero nunca imaginó su impacto en el desarrollo de los países, sobre todo en las economías asiáticas como Japón, Corea del sur, Taiwán, Hong Kong, Singapur, China, y Tailandia, así como en algunos estados de la India (Kerla). Estas naciones han aprovechado las oportunidades económicas que se derivan de una base social favorable, la cual proporciona además de una educación básica, asistencia sanitaria de calidad y una reforma agraria completa o una apertura económica (Sen, 1996) a todos sus habitantes.

*Profesor-Investigador de la Universidad Iberoamericana.

**Profesora-investigadora de la Facultad de Trabajo Social y Desarrollo Humano de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

El gobierno de México por su parte, también ha buscado invertir en los seres humanos para romper con el círculo intergeneracional de pobreza, a través de programas como el Programa Nacional de Solidaridad (Pro-nasol), el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), hoy llamado Programa Oportunidades (Prop); el cual forma parte de los programas CCT (Condicional Cash Transfers Programmes) por sus siglas en inglés; su principal característica es otorgar dinero a las familias pobres, siempre y cuando se comprometan con acciones orientadas a la inversión en capital (Rawling y Rubio, 2003). De ahí que dichos programas permitan ofrecer redes de seguridad, aumentar escolaridad, mejorar el estado de salud y nutrición (Schady, 2006) utilizando como medio las transferencias económicas, las cuales incrementan el ingreso familiar.

El ingreso es visto desde la perspectiva del Prop como un importante instrumento para adquirir alimentos y herramientas para el desarrollo de los seres humanos, de ahí que proporcione transferencias en efectivo a los beneficiarios, como una oportunidad para reducir la pobreza actual, mientras se reduce la pobreza a largo plazo (Hoddinott, 2006). De acuerdo a las evidencias teóricas, las transferencias económicas deben incrementar el ingreso de los hogares y por tanto mejorar la alimentación de los beneficiarios, al mismo tiempo que reducen las variaciones en el ingreso y hacen posible planear gastos e inversiones en activos, permiten también prescindir del fiado o pagar puntualmente y así mejorar las condiciones en que se compran los alimentos (Escobar y González de la Rocha, 2004).

Uno de los motivos principales para otorgar las transferencias es que se asume que los padres tienen restricciones de ingreso, por lo tanto carecen del dinero para solventar las necesidades más urgentes de los niños (como los alimentos); además les incrementa el poder adquisitivo para escoger las mercancías para comprar, así como la cantidad y calidad de su compra (Gertler y Fernald, 2005). Ayala (2006) también menciona que los objetivos centrales de estos recursos son contribuir al desarrollo del recurso humano mediante el aumento en el consumo de comestibles. En la lógica anterior las transferencias deben incrementar la inversión que realizan los hogares en alimentos porque al tener ingreso adicional las personas en condiciones de pobreza pueden satisfacer sus necesidades inmediatas. En esa lógica los recursos del Prop han sido un factor importante en los hogares en regiones menos desarrolladas y entre las familias que tienen muchos niños como lo demuestran las evidencias de las evaluaciones (Hoddinott, 2000; Escobar A. y M. González de la Rocha, 2002, 2004 y 2005; Gertler, P. y L. Fernald, 2005; Parker 2001, solo por mencionar algunos).

Los resultados de las evaluaciones al Prop señalan que el dinero se utilizó en su mayoría en alimentos, es por esta razón que Hoddinott, Skoufias

y Washburn (2000) señalan que cuando se les asignan recursos a las unidades domésticas que viven en situaciones de alta marginación tienden a gastar más en distintos rubros, pero también destinan un mayor porcentaje para alimentos. Claro que estos resultados pertenecen a contextos rurales y semiurbanos, con población mayoritariamente en pobreza extrema, sin embargo para un lugar como el área metropolitana de Monterrey (AMM),¹ no se tenían evidencias sobre la influencia de las transferencias en la alimentación, por ello la investigación tuvo como objetivo:

Determinar el impacto que tienen las transferencias en la alimentación de los beneficiarios del programa Oportunidades en el área metropolitana de Monterrey.

En el desarrollo del objetivo anterior se aplicó una metodología mixta (cualitativa y cuantitativa) en dos momentos en el tiempo y cuyos resultados se presentan en los apartados siguientes, donde además se contrastan con los resultados de otras investigaciones en contextos rurales. De ahí que el documento se estructure de la siguiente forma: en el primer apartado se muestran las características generales del programa de acuerdo a su manual operativo; en el segundo se presentan los aspectos teóricos y empíricos que sustentaron el trabajo; en el tercero se cuestiona lo referente a la aplicación del Prop en un contexto como es el AMM debido a la pobreza y marginación que ahí se vive; en el cuarto apartado se describen los resultados encontrados en la investigación, al mismo tiempo de discutir dichas evidencias con relación a las características del AMM. Finalmente se presentan las conclusiones del trabajo así como un apartado metodológico sobre el proceso seguido en la realización de la investigación.

Características generales del programa Oportunidades²

El Progreso fue creado en 1997 con el propósito de apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema para ampliar y mejorar

¹El área metropolitana de Monterrey se integra por los siguientes municipios: Apodaca, Cadereyta Jiménez, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina.

²El presente apartado se toma en su mayoría del Diario Oficial de la Federación del 15 de Marzo de 2002 denominado "Acuerdo en el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades para el ejercicio fiscal 2002" así como en los programas de operación 2005 y 2006 emitidos por la Secretaría de Desarrollo Social.

las oportunidades de educación, salud y nutrición que eleven la capacidad de sus miembros para alcanzar mejores niveles de bienestar. A partir de 2002, Progresá se transforma en el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, incorporando nuevas acciones en el marco de la política de desarrollo social y humano del Gobierno Federal. Con esta visión se buscó que mediante actividades intersectoriales coordinadas de educación, salud, alimentación y desarrollo social, las capacidades de las personas se tradujeran en mayores opciones para las familias en condiciones de pobreza extrema, con el propósito de romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza.

El Prop emana del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que define como ejes rectores de la política social, el mejoramiento de los niveles de educación y bienestar de los mexicanos; el crecimiento de la equidad y la igualdad de oportunidades; el impulso a la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva, así como el fortalecimiento de la cohesión y el capital social. Para lograr esos objetivos se creó el Programa Nacional de Desarrollo Social (2001-2006), *Superación de la Pobreza: una tarea Contigo*, el cual pretende: generar igualdad de oportunidades para los más pobres y vulnerables; aumentar la calidad y dignidad de vida de los más pobres y vulnerables, especialmente la de los grupos indígenas; promover mayor equidad; desarrollar las capacidades personales, familiares, comunitarias y de ingreso de la población marginada; fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo comunitario. Esto dio origen legal al programa Oportunidades. Su objetivo general es:

Apoyar a las familias que viven en condición de pobreza extrema con el fin de potenciar las capacidades de sus miembros y ampliar sus alternativas para alcanzar mejores niveles de bienestar, a través de mejorar opciones en educación, salud y alimentación, además de contribuir a la vinculación con nuevos servicios y programas de desarrollo que propicien el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y calidad de vida.

Sus objetivos específicos son:

- Mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias en situación de pobreza extrema mediante el acceso a servicios de calidad en materia de educación, salud y alimentación, y la entrega de apoyos monetarios.
- Integrar las acciones de educación, salud y alimentación, para que el aprovechamiento escolar no se vea afectado por enfermedades,

desnutrición, o por la necesidad de realizar labores que dificulten su asistencia escolar.

- Contribuir a que los niños y jóvenes completen la educación básica y media superior mediante becas escolares crecientes.
- Atender la salud y nutrición durante las etapas de gestación y crecimiento de niños y niñas mediante la entrega de suplementos alimenticios y vigilancia médica en las unidades de salud.
- Información para el autocuidado y la buena alimentación.
- Fomentar la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los integrantes de la familia para mejorar su educación, salud y alimentación.
- Promover la participación y respaldo de los padres en el mejoramiento de la calidad de la educación y los servicios de salud para que beneficien a toda la comunidad.
- Poner a disposición del sector público e instituciones académicas información geoestadística y socioeconómica, a fin de optimizar su aprovechamiento para una mejor focalización y definición de acciones dirigidas al desarrollo social.

El programa trabaja mediante tres componentes que son educación, salud y alimentación. El componente educativo orienta sus acciones para elevar la inscripción, permanencia y asistencia regular a la escuela de los hijos de las familias beneficiarias, mediante becas educativas y útiles escolares. Las becas educativas están dirigidas a cada uno de los niños, niñas y jóvenes integrantes de las familias beneficiarias menores de 18 años, que estén inscritos en grados escolares comprendidos entre tercero de primaria y tercero de secundaria, así como a los jóvenes entre 14 y 20 años de edad que estén inscritos en el nivel medio superior. Estas becas se entregan durante los diez meses del ciclo escolar, su monto es creciente a medida que el grado que se cursa es más alto, además, en secundaria y educación media superior las becas para las mujeres son superiores a las de los hombres, con el fin de compensar que en las familias en condición de pobreza extrema son ellas quienes tienden a dejar sus estudios en mayor proporción y en edades más tempranas que los hombres.

Los becarios de primaria además reciben al inicio del ciclo escolar un apoyo monetario para adquirir útiles escolares o un paquete de dichos útiles (de acuerdo con las normas del Consejo Nacional de Fomento Educativo) y al inicio del segundo semestre del ciclo escolar se les otorga un

apoyo monetario adicional para la reposición de útiles escolares, mientras los becarios de secundaria y de educación media superior, reciben un único apoyo monetario anual para la adquisición de estos, el cual se entrega durante el primer semestre del año.

El componente de salud opera bajo cuatro estrategias específicas: proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; prevenir la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación mediante la entrega de suplementos alimenticios; fomentar y mejorar el auto-cuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene y; reforzar la oferta de servicios de salud para satisfacer la demanda adicional. Este componente se dirige con especial énfasis a la población más vulnerable como las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, y a los niños menores de cinco años.

El tercer componente, el alimentario, otorga apoyos monetarios directos a las familias beneficiarias para contribuir a que mejoren la cantidad, calidad y diversidad de su alimentación y, por esta vía, elevar su estado de nutrición. De igual forma entrega suplementos alimenticios a la población infantil y de mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, con el fin de reforzar los niveles alimentarios de este grupo de personas consideradas como vulnerables en las familias que viven en condiciones de pobreza.

En relación a los apoyos monetarios que recibe la familia por medio del programa, hay que decir que varían conforme al número de becarios, el grado en que cursan así como el género de cada uno de ellos.³ El apoyo económico para alimentación vigente para el semestre enero-junio de 2006 era de \$180.00 mensual por familia,⁴ mientras que el monto de los apoyos para becas educativas durante el semestre enero-junio de 2006 se detalla en el cuadro 1.

El monto máximo que podía recibir mensualmente una familia por concepto de apoyos educativos y alimentarios para el semestre enero-junio de 2006 era de \$1 095, si en la familia no había becarios en educación media superior, y de hasta \$1 855 en caso contrario (Sedesol, 2006b).

En relación a la operación del programa esta se realiza a través de una estrecha coordinación interinstitucional, donde la Secretaría de Desarrollo

³Los montos de estos apoyos monetarios y el monto máximo mensual que una familia puede recibir se actualizan semestralmente, en enero y julio de cada año, considerando el incremento acumulado del Índice Nacional de Precios de la Canasta Básica a partir de julio de 1997 hasta el mes inmediato anterior al de la actualización, que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación (Sedesol, 2005).

⁴Aun cuando el levantamiento de la información se realizó en los meses de septiembre a noviembre de 2006, los montos que fueron entregados en esas fechas corresponden a los del primer bimestre de 2006, debido al atraso en la entrega de los recursos.

Cuadro 1. Monto mensual de las becas educativas, enero-junio 2006.

<i>Año escolar</i>	<i>Monto para los hombres (pesos)</i>	<i>Monto para las mujeres (pesos)</i>
Tercero de primaria	120	120
Cuarto de primaria	140	140
Quinto de primaria	180	180
Sexto de primaria	240	240
Primero de secundaria	350	370
Segundo de secundaria	370	410
Tercero de secundaria	390	450
Primero de educación media superior	585	675
Segundo de educación media superior	630	715
Tercero de educación media superior	665	760

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social, Reglas de operación para el ejercicio fiscal 2006.

Social es la responsable general, a través de la Coordinación Nacional, órgano desconcentrado que depende de la propia Secretaría. De igual forma participan a nivel federal las secretarías de Desarrollo Social, de Educación Pública y de Salud, así como el Instituto Mexicano del Seguro Social. Las Secretarías de Educación Pública (SEP) y de Salud (SS), junto con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en coordinación con las autoridades sectoriales estatales, deben proporcionar adecuadamente los servicios de educación y salud, la capacitación de su personal y la certificación de las corresponsabilidades de las familias, en el marco de los acuerdos establecidos entre el Gobierno Federal, y los gobiernos estatales.

A lo largo de este apartado se ha visto como se integra y opera el programa Oportunidades, todo con la finalidad de invertir y formar capital humano en las familias beneficiadas, sin embargo, es necesario analizar los aspectos teóricos que sustentan al programa y sus implicaciones en el desarrollo sobre todo en el aspecto alimentario, por tanto en el siguiente apartado se muestran los principales argumentos teóricos y empíricos.

Aspectos teóricos

El primer punto central de este apartado es determinar ¿Qué son las transferencias en efectivo condicionadas? respondiendo a la pregunta, De Jan-

vry (2006: 4) define a estos recursos como *una transferencia en efectivo para un hogar calificado o para un individuo bajo un comportamiento condicionado*, es decir, es dinero en efectivo para los individuos que cumplen determinadas características o reglas de calificación, como puede ser la pobreza crónica, la vulnerabilidad, o pobreza transitoria. Estos recursos según Samson (2006:3) tienen el potencial de generar reducción de pobreza al inyectar recursos al interior de la familia; además permiten el desarrollo del hogar mediante el incremento de la educación, salud, nutrición (capital humano) e incrementan los empleos al mismo tiempo que mejoran la situación macroeconómica.

Las transferencias tienen efectos importantes en el ingreso y la pobreza de consumo en un hogar porque buscan romper un círculo vicioso donde la pobreza se transmite por generaciones, producen un efecto inmediato en el ingreso para cada hogar beneficiado, reduciendo la pobreza y la inequidad (De Janvry, 2006). Uno de los motivos principales para otorgar estos recursos al hogar es que se asume que los padres tienen restricciones de ingreso, careciendo del dinero necesario para solventar las necesidades más urgentes de los niños (como pueden ser los alimentos nutritivos o tratamiento médico), además este dinero les permite tener un mayor poder adquisitivo para escoger qué mercancías comprar así como la cantidad y calidad de su compra (Gertler y Fernald, 2005). Al respecto, Parker y Scout (2001: 11) señalan que *su objetivo final es reducir la pobreza (tanto en términos monetarios, como de desarrollo humano) en forma permanente*. Por su parte, Ayala (2006) menciona que los objetivos centrales de estos recursos son contribuir al desarrollo del recurso humano mediante el cambio en el nivel de gastos en salud y educación de los grupos de ingreso más bajos, así como aumentar el consumo de comestibles. El dinero de la transferencia que los programas otorgan a sus beneficiarios:

Se usa como estímulo para la inversión en capital humano (educación, salud y nutrición), que si bien busca impactar principalmente en los niños, tiene efectos positivos, de forma directa o indirecta, en el bienestar de los adultos (Gutiérrez, Bertozzi y Gertler, 2004: 10).

Lo anterior refleja que estos recursos económicos representan una inversión directa en capital humano que el gobierno realiza al interior de los hogares, al entregar dinero en efectivo para que puedan ser utilizados en gastos que apoyen a dicha formación, sobre todo en el aspecto alimentario.

El tomar las transferencias como una forma de inversión directa a los hogares ha sido escasamente estudiado y las pocas evidencias se pueden agrupar en dos grandes líneas: los cuantitativos (Straffon y Handa, 1999;

Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000; Skoufias y otros, 2000) y los cualitativos (Escobar y González de la Rocha, 2002-2005; Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1999). Los hallazgos de ambas corrientes son totalmente diferentes sobre todo en el impacto en la alimentación, parecería que están presentando dos realidades distintas, a pesar de que todas tuvieron en común el realizarse en comunidades rurales y de alta marginación.

Los estudios cuantitativos se realizaron cuando el programa tenía pocos años de iniciado y todavía era Progresá; de hecho, se llevaron a cabo por investigadores del Instituto Internacional de Investigación en Políticas Alimentarias (IFPRI), la primera institución externa que evaluó el programa. Su trabajo fue cuasi-experimental y longitudinal de 1998 a 2000. Dividió los gastos alimentarios en cuatro grandes categorías: frutas y verduras, cereales y granos, carne y otros productos. Sus conclusiones señalaban que el dinero se utilizó en su mayoría en alimentos y sólo una pequeña proporción en los no alimenticios, especialmente ropa y calzado para niños. Por ello, Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000) señalan que cuando se les asignan mayores recursos a las unidades domésticas que viven en situaciones de alta marginación, se tiende a gastar más en distintos rubros pero se destina un mayor porcentaje para alimentos.

Los resultados reportados muestran que cuando el programa intervino los apoyos que otorgó eran en promedio de 210 pesos mensuales (para el periodo marzo a noviembre de 1998), lo que significó un incremento del 22 por ciento sobre el ingreso familiar promedio, el resultado fue que los hogares beneficiarios gastaran más que los hogares control (excepto en el rubro de salud), generando cambios en el consumo de los hogares debido a que las familias beneficiarias tenían un mayor gasto en alimentos respecto a las de condición de pobreza extrema en las localidades control (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Además, se encontraron en esa misma investigación un año después, mejoras porcentuales para los hogares más pobres beneficiados, especialmente en el percentil 25, ya que el consumo alimentario era de 13.5 por ciento mayor entre los hogares beneficiarios con relación a los de control.

De manera más específica, Straffon y Handa (1999) señalan que al realizar la comparación entre los hogares beneficiados sobre la frecuencia de consumo de alimentos antes y después de la intervención del programa, se encontró que el número de días que consumen verduras tuvo un cambio positivo y significativo, es decir, que los hogares beneficiarios incrementaron el número de días que consumen verduras respecto a los hogares pobres en las localidades control. Otro alimento que pudieron consumir con mayor frecuencia es el pollo, el cual incrementó 36 por ciento en comparación con los hogares de control y en el caso del pan, ascendió a 32

por ciento. De igual forma encontraron otros incrementos menores en casi todos los alimentos, excepto en el número de días que consumen tortilla, frijol, maíz, arroz y aceite. De ahí que concluyeran que las familias beneficiarias habían logrado una mayor variedad en su dieta (Straffon y Handa, 1999).

Skoufias y otros (2000) encontraron que a dos años del inicio del programa, el valor promedio del consumo de alimentos era de 10.6 por ciento mayor en los hogares beneficiarios que en los hogares de control, sobre todo en dos grupos: frutas y verduras (especialmente papas, naranjas y plátano) y productos de origen animal (sobre todo pollo, res, puerco, huevos), de tal forma que los beneficiarios tienen mayores probabilidades de consumir una dieta más balanceada (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Respecto al consumo de alimentos con un alto contenido de proteínas como son leche, queso y carne, los hogares beneficiarios consumieron en leche y queso 33 por ciento más que los hogares pobres en las localidades control y, en lo que se refiere al gasto en carne se incrementó 24 por ciento, lo cual trajo consigo un incremento significativo en proteínas (Straffon y Handa, 1999). Es por ello que al preguntarles a los beneficiarios ¿qué cambios ha notado desde que empezó a recibir ayuda del programa?, respondieron: *comemos mejor*, 48 por ciento; *comemos más*, 19 por ciento. Además los investigadores mencionaron que otras personas agregaron que *gracias a Progresá se estaban alimentando mejor* (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000: 28).

En la otra perspectiva, las investigaciones cualitativas (Escobar y González de la Rocha, 2002-2005; Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1999) las cuales no de manera directa sino como algo complementario a la investigación realizada a los componentes del programa, obtuvieron algunos hallazgos sobre las transferencias. Encontraron que esos recursos han sido utilizados principalmente para la alimentación de la familia y la educación de los hijos, similar a los resultados de las investigaciones cuantitativas, más con la diferencia de tener una visión real sobre el impacto al interior de los hogares. Es por esa razón que en la alimentación no encontraron modificaciones que resultaran en un mejoramiento del estado nutricional, por tanto, los beneficiarios siguen conservando los mismos hábitos alimentarios donde el frijol y la tortilla continúan siendo parte de su dieta básica (Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1999). Además, estos últimos investigadores señalan que las familias han destinado gran parte del dinero de las transferencias a los artículos de consumo básico que siempre han adquirido, sólo que en mayores cantidades. Encontraron a su vez que algunas mujeres opinaban que el apoyo solo servía para comprar aceite, jabón y pan.

La alimentación según los resultados encontrados, no ha tenido un cambio sustancial, con relación al consumo y frecuencia de alimentos que originaran una mejor variedad y calidad de los mismos. Sólo en algunos casos, la alimentación se vio mejorada por carne y leche, pero sólo el día en que asistieron las mujeres a cobrar en los centros de pago (Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1999). Es por ello que Escobar y González de la Rocha (2005: 45) encontraron expresiones como *rápido se acaba, pero puede uno comprar un poco de carne el día que llega el dinero*. Los autores agregaron que las mujeres beneficiarias opinaban que las transferencias simplemente eran una ayuda debido a que se terminaban en unos cuantos días y duraban poco (Escobar y González de la Rocha, 2002a). La razón por la que el dinero de la transferencia dura poco en las manos de los beneficiarios, probablemente se deba a los bajos montos y a que el tiempo entre un pago y el otro es demasiado prolongado, ya que es bimestral. Por ello, las transferencias económicas del Prop sólo pueden considerarse como un complemento a los ingresos del hogar; sería ilógico pensar que por recibir el dinero del programa las familias automáticamente saldrán de la pobreza.

En este apartado se mostraron los principales fundamentos teóricos y empíricos de este trabajo; en el siguiente apartado se cuestiona lo referente a la operación del Prop debido a que éste fue diseñado para contextos rurales pero se ha extendido a diversos lugares como los semiurbanos y urbanos, dentro de estos últimos el AMM, de ahí que se muestra el comportamiento de algunas variables que influyeron en su impacto.

Cuestionando al Prop

A partir del 2002, el Prop extiende sus beneficios a contextos urbanos en toda la República Mexicana cubriendo a lugares como el AMM,⁵ aunque empezó a funcionar hasta el 2004. El AMM a diferencia de los contextos rurales y de extrema pobreza, donde se realizaron las investigaciones señaladas en el apartado anterior, tiene características muy diferentes por el hecho de ser un medio urbano y tener bajos niveles de marginación y pobreza. Por ello al analizar el índice de marginación del Conapo (2005) para los municipios que integran el contexto en estudio, se obtienen los datos presentados en el cuadro 2.

En el cuadro 2 se observa que entre más alejados están los municipios de la urbe, se incrementa su grado de marginación. García, Juárez y Ca-

⁵De acuerdo con los datos publicados en la página web de Oportunidades <http://www.oportunidades.gob.mx> en Nuevo León el Progres a inició operaciones en 1999 en las zonas rurales del estado.

Cuadro 2. Índice de marginación del AMM.

<i>Municipio</i>	<i>Índice de marginación de acuerdo con Conapo</i>	<i>Nivel de marginación</i>
Apodaca	- 1.93862	Muy bajo
San Pedro Garza García	- 2.26785	Muy bajo
General Escobedo	- 1.75562	Muy bajo
Guadalupe	- 1.98674	Muy bajo
Monterrey	- 1.94508	Muy bajo
San Nicolás de los Garza	- 2.19877	Muy bajo
Santa Catarina	- 1.82889	Muy bajo
Cadereyta Jiménez	- 1.65962	Muy bajo
Juárez	- 1.58688	Muy bajo
García	- 1.23188	Muy bajo

Fuente: elaboración propia con datos del Conapo-INEGI 2005.

dereyta, son los que podrían tener mayores problemas al respecto, pero aun así todos los municipios del AMM son considerados de muy baja marginación; los indicadores que integran dicho índice son favorables para esta zona. Aunque las investigaciones de Montes y Ortega (2004) señalan que existen 102 zonas con grado de marginación muy alto en 230 colonias, lo cual significa que 4.7 por ciento de la población en el AMM tiene problemas de muy alta marginación, 95.3 por ciento de la población no vive en condiciones de alta marginación; la cantidad presentada es pequeña si se compara con la de otras entidades federativas. Incluso municipios del mismo Nuevo León como General Zaragoza o Mier y Noriega, presentan grados de marginación más altos de acuerdo al índice del Conapo 2005, a diferencia de los que integran el AMM.

En relación a la pobreza existente en el AMM de acuerdo a los criterios de medición del Comité Técnico de Medición de la Pobreza para 2000, el cuadro 3 presenta los resultados encontrados. Cabe recordar que los porcentajes en cada tipo de pobreza se van sumando, de tal forma que las personas que están en la línea 1 se suman a los de la 2, y estos a su vez, a los de la línea 3; en total, no se distingue un tipo de pobreza de otro.

El cuadro 3 muestra dos informaciones principales, la primera es en relación al porcentaje total de pobres en cada municipio, independientemente de que se encuentren en cualquier línea; la segunda es el porcentaje

Cuadro 3. Porcentaje de población en pobreza por cada municipio del AMM.

<i>Municipio</i>	<i>Pobres - alimentación</i>	<i>Pobres - capacidades</i>	<i>Pobres - patrimonio</i>	<i>Pobreza total</i>
Apodaca	1.21	2.83	15.83	19.88
Cadereyta Jiménez	5.17	9.88	30.54	45.60
García	10.92	18.02	45.09	74.04
General Escobedo	3.50	7.04	24.12	34.67
Guadalupe	0.99	2.33	13.33	16.65
Juárez	7.02	13.18	39.10	59.31
Monterrey	1.30	3.09	15.51	19.91
San Nicolás de los Garza	0.33	0.87	7.50	8.71
San Pedro Garza García	0.40	1.02	7.54	8.98
Santa Catarina	1.76	3.78	17.18	22.73

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI 2000 y del Programa Sectorial de Desarrollo Social, Combate a la Pobreza y Atención a Grupos Vulnerables 2004-2009.

por cada tipo de pobreza en cada lugar. Con relación al porcentaje total de pobres en cada lugar, se tiene que en García 74.04 por ciento de su población vive algún tipo de pobreza, siguiendo Juárez con 59.31 por ciento y Cadereyta Jiménez con 45.60 por ciento. Por tanto, los dos municipios más pequeños del AMM (García y Juárez) concentran los mayores porcentajes de pobres en relación a su población total. Al realizar el análisis por cada tipo de línea, los municipios con más altos porcentajes en extrema pobreza son García (10.92), Juárez (7.02) y Cadereyta (5.17). En cuanto a la pobreza de capacidades y de patrimonio son los mismos municipios en el mismo orden: línea dos 18.02, 13.18 y 9.88 por ciento respectivamente; en la línea tres: 45.09, 39.10 y 30.54 por ciento; estos presentan los porcentajes más altos. Aun así los resultados de los niveles de pobreza en todos los municipios del AMM son bajos, por tanto la pobreza más grande se concentra en la de patrimonio, lo que significa que en su gran mayoría las personas en este lugar tienen lo suficiente no sólo para cubrir las necesidades de alimentación sino también para cubrir los gastos en educación y salud. Claro que esto no excluye la existencia de familias en las distintas colonias que no tienen lo suficiente para solventar como mínimo sus gastos alimentarios.

Los datos vistos hasta el momento presentan un contexto muy distinto a los lugares en que se realizaron las investigaciones precedentes del PROp (zonas rurales de extrema pobreza), en los cuales la tendencia sobre la utilización de los recursos fue para alimentación de las familias y para solventar los gastos de educación, especialmente en el nivel medio superior que es donde se vieron los mayores frutos. Probablemente, las condiciones adversas que viven estas entidades podrían haber influido en que se ocupara el dinero de esa manera, pero en un contexto como el AMM, donde las condiciones de marginación son bajas al igual que los porcentajes de pobreza extrema y de capacidades –que es donde se enfoca el programa–, es acertado cuestionarse sobre qué impacto tienen las transferencias en la alimentación de los beneficiarios del PROp. Para contestar se muestran en los siguientes apartados los resultados de la investigación.

Resultados de la investigación

Las transferencias del PROp deben mejorar el poder adquisitivo de los hogares, resultando en el mejoramiento tanto en la cantidad como en la calidad de los alimentos a comprar (Gertler y Fernald, 2005). Por esa razón, en el presente apartado se muestran las evidencias sobre el consumo de alimentos de los hogares beneficiados por el PROp, se han dividido en tres incisos, en el primero se muestra lo referente a la base alimentaria de los beneficiarios; en el segundo se describe el estado de consumo de los alimentos que pueden provocar sobrepeso y diabetes; finalmente se presenta el resultado del modelo de regresión sobre las transferencias y los gastos alimentarios. Donde se esperaría que la alimentación mejorase en su calidad y diversidad, como fue en zonas rurales donde se encontró que al incrementarse el ingreso debido a las transferencias, los individuos pudieron comprar una mayor variedad de alimentos (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000), por esa razón las personas beneficiarias del programa en dichos contextos incrementaron significativamente el consumo de alimentos.

Alimentación de los beneficiarios del PROp

Antes de iniciar la descripción de los alimentos que consumen los beneficiarios del PROp, es importante señalar que estos hogares gastan en promedio \$6 451.22 de forma mensual, distribuidos de la siguiente forma: gastos alimentarios \$2 397.89, gastos educativos \$2 080.86 y gastos indirectos \$2 257.66 (33.53 por ciento). Estos datos muestran que la mayor erogación es en alimentos (35.59 por ciento), seguido de los gastos educativos

Cuadro 4. Alimentos de mayor consumo de los beneficiarios del prop.

<i>Alimentos</i>	<i>Consumo (%)</i>
Huevo	93.7
Tortillas de maíz	91.0
Sopa de pasta	90.6
Arroz	90.6
Papa	90.6
Leche	90.4
Azúcar	90.4
Jitomate	89.9
Frijol	89.4
Cebolla	89.0
Chile	83.1
Plátano	80.3
Pollo	75.4

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta Impacto de las Transferencias del Programa Oportunidades en las familias beneficiarias del AMM (ITPOAMM).

(30.88 por ciento). El tercer gasto son los indirectos como los correspondientes a vivienda y servicios de conservación, el cual se integra por pagos de luz, gas, agua y renta o regularización de la casa, estos gastos representan un porcentaje elevado; este tipo de erogaciones son casi forzosas para el buen funcionamiento del hogar.

En la alimentación, se encontró que 88 por ciento de los miembros comen en el hogar, y 12 por ciento realizan una de las tres comidas fuera de casa (sobre todo la comida), el promedio del gasto a la semana es de \$132.45. Estos datos indican que en su mayoría los integrantes realizan casi todas su ingesta en el hogar, donde el consumo de los productos es diverso. Sin embargo se puede observar una tendencia en ciertos grupos de alimentos que conforman su base dietética (véase el cuadro 4).

Los datos referidos señalan que son 13 los alimentos que conforman la base alimentaria de los hogares beneficiarios del programa, por tanto la variedad no es amplia. Estos datos encontrados para el AMM en apariencia muestran diferencias con los obtenidos en los estudios en zonas rurales donde se halló que los hogares beneficiados con Oportunidades podían consumir frutas, verduras (papas, naranjas y plátano) y productos de origen animal (pollo, res, puerco, huevos) desde que recibieron las transferencias, de tal forma que esos hogares tuvieron mayores probabilidades

de tener una dieta más variada (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000). Lo anterior se explica porque antes de recibir las transferencias la ingesta era muy restringida pues se trataba de hogares de pobreza rural, de forma que cualquier incremento en algún tipo de alimento resultó significativo.

En relación al consumo de alimentos con un alto contenido de proteínas como son las carnes, leche y huevos, se registró un incremento pero limitado a un mayor consumo de pollo, sin embargo, no es incluido de una forma más o menos homogénea en la dieta de todos los hogares, ya que los más pobres ubicados en el percentil 25 son los que menos lo consumen, de ahí que a la semana por hogar se ingiera como máximo .250 kg de pollo, 2 litros de leche y 15 piezas de huevo. Un producto cuyo porcentaje es menor a los presentados en el cuadro 4, pero que se considera dentro del grupo proteínico es la carne de res, sin embargo, se encontró que 55 por ciento de los hogares la consumen y, al interior de los mismos, su ingesta per cápita es de 0.245 gramos a la semana, lo que refleja una cantidad baja de este producto, este dato es consistente con otros estudios, donde a pesar de recibir las transferencias no se registraron incrementos en la carne roja, por tanto su ingesta se mantenía baja (Sánchez y Hinojosa, 2000).

Algunos productos –que no se mencionaron arriba– que las titulares señalaron de bajo consumo puede deberse a que distorsionaron la información por pena o por no causar una mala imagen ante el encuestador, fueron la cerveza ya que solo un 15.7 por ciento de los hogares dijo que había ingerido dicho producto. De igual forma las frituras y cualquier tipo de golosina, puesto que un 23.55 por ciento aseguraron que alguno de sus integrantes comió estos alimentos. Otro tipo de producto de los menos comprados fue el agua de garrafón ya que sólo 26.1 por ciento adquirieron este producto, lo cual demuestra que 73.9 por ciento de los hogares o toman agua directamente de llave o hierven el agua, sobre todo en el primer caso resulta un foco de infecciones que pudiera traer enfermedades a los miembros de los hogares.

Los alimentos que se presentan en el cuadro 5 son aquellos de bajo consumo, lo que significa que 75 por ciento de los hogares no los incluyen comúnmente en su dieta, dentro de estos se encuentran:

Los datos del cuadro 5 muestran los alimentos de menor consumo, donde se observa que los seis primeros son verduras, su bajo consumo se explica más por la falta de costumbre y la poca orientación que se tiene acerca de sus beneficios, pues son altos en fibra y vitaminas. Los otros como chicharrón, sardina, carne de puerco y tostadas, su bajo consumo se puede explicar por la costumbre local de hábitos alimenticios. En relación al pescado se debe más por el costo de adquisición; al igual que el pan para hamburguesa o hot dog, porque tienen que acompañarse con algún tipo de

Cuadro 5. Alimentos de menos consumo de los beneficiarios del Prop.

<i>Alimentos</i>	<i>Consumo (%)</i>
Brócoli	2.5
Lentejas	2.8
Coliflor	3.3
Nopales	4.2
Calabaza	4.9
Betabel	7.0
Chicharro	8.0
Sardina	8.0
Pescado	11.7
Carne de puerco	14.8
Pan para hamburguesa o hot dog	22.3
Tostadas	24.4

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITPOAMM.

carne, y, como se ha mencionado, este producto es poco consumido por su costo, el pan por tanto guarda esa misma relación.

Los datos presentados sobre los alimentos consumidos de los beneficiarios del Prop, muestran una dieta limitada en la variedad de alimentos, de igual forma la calidad y cantidad de los mismos varía considerablemente donde los más pobres son los más afectados. Por tanto no se ha tenido un impacto sustancial, como también Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999) encontraron en su estudio en zonas rurales, donde señalan que sólo en algunos casos la alimentación se vio mejorada por carne y leche, pero únicamente el día que asistían las mujeres a cobrar en los centros de pago. Es por esa misma razón que en el trabajo exploratorio al preguntarles a las entrevistadas ¿Qué alimentos han adquirido con el dinero de las transferencias? ellas contestaron: *Sólo alcanza pa' frijol, huevo, lenteja y sólo un poco de leche...* Otra entrevistada dice: *Por ejemplo el arroz, el frijol, la sopa, las verduras, porque o compramos la fruta o compramos la verdura.* De ahí que al preguntarles si desde que son beneficiarias del programa han podido mejorar su dieta, especialmente incorporando frutas, verduras y carnes, las respuestas fueron: *La fruta... sólo se compra cuando hay... Porque no completamos a veces, cuando mi viejo saca un poco más de dinero les compramos fruta; otras expresiones son la carne... ya sería mucho dos veces a la semana, otra informante nos dijo ¿Más carne o fruta?... No pa' eso no alcanza.* Por

Cuadro 6. Cantidades de alimentos que pueden provocar sobrepeso.

<i>Alimento</i>	<i>Consumo promedio diario por hogar</i>	<i>Consumo per cápita diario</i>
Refrescos	8 litros	2 litros
Pan	10 Piezas	2 piezas
Galletas	2 paquetes	Medio paquete
Frituras y golosinas	3 paquetes	Medio paquete
Tortillas de harina	1.090 kg	0.435 kg
Azúcar	1.351 kg	0.304 kg

Fuente: elaboración propia a partir de la encuesta ITFOAMM.

tanto uno de los objetivos de las transferencias que es el permitir a los hogares comprar más y mejor calidad de alimentos (Ahmed, Kudat y Colasan, 2006) no está cumpliéndose totalmente.

Alimentos con alto contenido calórico

Una de las preocupaciones en los estudios alimentarios es conocer si el consumo de ciertos productos que provocan sobrepeso y por tanto distintos problemas de salud como hipertensión, colesterol e incluso diabetes, son consumidos en altas cantidades por los individuos. Al tener más ingresos puede incrementarse la probabilidad de ingerirlos con mayor frecuencia (Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000) trayendo como resultado que el objetivo del mejoramiento de la calidad de la alimentación tenga bajo impacto. Por tal motivo, se presenta el consumo de dichos alimentos en el cuadro 6.

Los datos del cuadro 6 muestra una serie de alimentos que puede provocar diversas enfermedades tras un consumo prolongado como son sobrepeso, caries, e incluso diabetes e hipertensión. El primero de ellos es el refresco, el cual es un producto consumido por 65.7 por ciento de los hogares, su promedio por hogar es de 4 refrescos de dos litros y de forma per cápita es de uno de dos litros, lo que representa un consumo calórico elevado que puede provocar a futuro diversos problemas de salud como caries y sobrepeso en los beneficiarios. En el caso del pan el promedio de unidades por hogar es de diez unidades, que en términos generales es alto, pero al llevarlo al aspecto percápita se reduce a dos por semana, lo cual representa un consumo bajo.

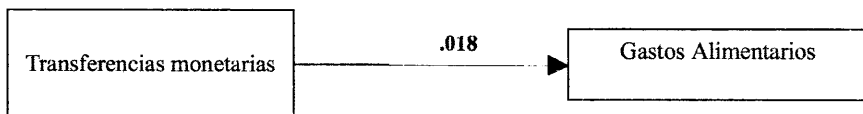
Con relación a las galletas, frituras, pasteles y golosinas, en apariencia es bajo tanto en los hogares como per cápita, pero si se recuerda que este tipo de alimentos es consumido con mayor frecuencia por los niños, la cantidad per cápita se incrementa en casi cuatro veces su valor, lo que representa una cantidad elevada. En cuanto a las tortillas de harina puede verse que el porcentaje aun cuando no es elevado, sí es importante analizarlo, debido a que 91 por ciento de las personas comen tortillas de maíz, por tanto las de harina no son sustitutivas sino complementarias a las primeras, lo cual puede incrementar la cantidad de calorías consumidas en los hogares. Por último a pesar de que el azúcar es un complemento importante en la dieta, su consumo es muy alto, tanto en los hogares como per cápita, lo que a futuro puede ocasionar problemas de diabetes. Estos resultados muestran que los alimentos con alto contenido calórico se consumen en cantidades considerables en los hogares beneficiarios del PROP.

Modelo estadístico

La inversión en seres humanos es considerada una de las formas más efectivas de combatir la pobreza y apoyar el crecimiento de los países en vías de desarrollo, en el que el ingreso juega un papel importante porque mediante él se pueden adquirir alimentos y herramientas necesarias para la inversión en capital humano, por esas razones el PROP proporciona a los hogares beneficiados transferencias económicas, las cuales deben ayudar a reducir la pobreza actual mientras se invierte en el capital humano (Hoddinott, 2006) y con esto romper a largo plazo el círculo intergeneracional de la pobreza. Estas transferencias, por tanto, deben incrementar el ingreso de los hogares e invertirse en gastos que fomenten el capital humano de las familias, lo que significaría el mejorar la alimentación, al mismo tiempo de prescindir del fiado o pagar puntualmente, así como mejorar las condiciones en que se compran los alimentos (Escobar y González de la Rocha, 2004). Lo anterior muestra que las transferencias son una inversión directa al interior de los hogares para formar capital humano al entregar dinero en efectivo para que se utilicen en gastos que contribuyan a su desarrollo.

Los elementos del párrafo anterior permitieron generar la hipótesis que se presenta enseguida, sobre todo porque los municipios que integran el AMM son de baja marginación de acuerdo al Conapo (2005) y los niveles de pobreza se concentran principalmente en la línea patrimonial (CDS, 2004), de tal forma que los hogares pueden adquirir alimentos y pagar lo relacionado con la educación y salud.

H=El dinero de las transferencias del PROP se ha aplicado en gastos alimentarios, pero su impacto no es significativo.



Fuente: elaboración propia.

Figura 1. Resultados de la regresión lineal de la hipótesis uno.

Según la hipótesis las transferencias se utilizaron para adquirir alimentos pero han tenido un bajo impacto en los hogares del AMM. Para comprobarla se utilizó una regresión lineal, de forma que el gasto alimentario se determinó como variable dependiente y el dinero de las transferencias como variable independiente. Esto porque al incrementar los ingresos de los hogares por medio de las transferencias debería resultar un incremento en dicho gasto, como se ha venido argumentado con distintas evidencias a lo largo de este trabajo. Es por esa razón que al correr dicha prueba (regresión lineal) se está determinando en qué medida las transferencias predicen las erogaciones alimentarias. Lo que llevaría a ubicar qué tanto de la varianza explicada en los gastos alimentarios se debe a las transferencias.

Al realizar la corrida estadística se obtuvo el siguiente resultado que se presenta en la figura 1, en términos de los coeficientes de determinación (R^2): La figura muestra el coeficiente de determinación (R^2) que explica la proporción de la variación en la variable dependiente (gastos alimentarios) explicada por la variable independiente (transferencias), de tal forma que la R^2 establece cuanto del gasto alimentario se debe al hecho de contar con las transferencias del Prop, por tanto la varianza no explicada sería por los otros tipos de ingresos que los hogares perciben tanto de sus miembros como de otras fuentes. Para tener una mejor visión acerca de los resultados, estos se explican a continuación.

Los gastos alimentarios presentan una R^2 de 0.018, lo que significa que la cantidad gastada en alimentos por los hogares beneficiarios se explican en esa proporción (1.8 por ciento) por el dinero proveniente de las transferencias, por tanto la varianza no explicada es por otros factores que predicen el gasto como son los ingresos del jefe del hogar, de las otras personas que trabajan así como de otros ingresos monetarios; estos resultados son semejante a los encontrados en el trabajo cualitativo, donde se encontró que el sostenimiento del hogar (sobre todo la parte alimentaria) se debe al trabajo del jefe o jefa, por ello los beneficiarios consideraban el dinero del Prop solo como una ayuda a su gasto.

Lo anterior también justifica los resultados expuestos en el inciso a, donde se encontró que la dieta principal de los hogares beneficiados se

sostiene principalmente en trece productos e incluso existían alimentos como la carne y pescado que no eran muy consumidos debido a su precio. Estos resultados son parecidos a los encontrados por Nahmad, Carrasco y Sarmiento (1999), donde muestran que las transferencias no provocaron modificaciones en la dieta básica de los beneficiarios que redundarán en un mejoramiento del estado nutricional, por tanto no habían tenido un impacto sustancial, con relación al consumo y frecuencia de alimentos que originaran una mejor variedad y calidad de los mismos.

Las evidencias anteriores determinan que los beneficiarios del programa sí han utilizado el dinero para gastos alimentarios, pero el impacto de las transferencias en los hogares no es significativo. Se esperaría que la R^2 fuese mayor, lo que representaría que una buena parte de la adquisición de los productos alimentarios se realizó gracias a las transferencias, por tanto los hogares estarían invirtiendo el dinero en un gasto que fomenta el desarrollo del capital humano, como sucedió en otras investigaciones (Straffon y Handa, 1999; Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000; Skoufias y otros, 2000), sin embargo, esto no es así. De ahí que se llegue a la conclusión que en el AMM, a diferencia de los contextos rurales de extrema pobreza, los beneficiarios no están invirtiendo la mayor cantidad de la transferencias en productos alimentarios sino en otro tipo de gastos.

Los resultados del modelo estadístico de regresión también señalan que a pesar del dinero utilizado en un gasto que fomenta el capital humano, su impacto no es significativo al interior de los hogares, pues sólo explican una pequeña parte, cuando se esperaría que fuese más elevado según Hoddinott, Skoufias y Washburn (2000), los cuales señalan que al asignar mayores recursos a las unidades domésticas que viven en situaciones de alta marginación, tienden a gastar más en distintos rubros pero designan un mayor porcentaje para alimentos, es por esa razón que en los estudios predecesores, los cuales tenían como característica el haberse realizado en contextos de extrema pobreza, se encontró que el dinero de las transferencias se utilizó principalmente para la alimentación, como lo señalaron tanto las investigaciones cuantitativas (Straffon y Handa, 1999; Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000; Skoufias y otros, 2000) como las cualitativas (Escobar y González de la Rocha, 2002-2005; Nahmad, Carrasco y Sarmiento, 1999), a pesar de coincidir en la utilización de las transferencias, cada una de ellas muestra un impacto distinto.

Lo anterior puede explicarse por el grado de pobreza y marginación con la que estos hogares viven, a diferencia de los contextos de los estudios realizados con anterioridad, primero porque de acuerdo al Conapo -2000 y 2005- todos los municipios de este contexto son de baja marginación, segundo, por que de acuerdo al CDS (2004) el mayor porcentaje de perso-

nas en pobreza en el AMM es de tipo patrimonial, por tanto cuentan con los ingresos suficientes para cubrir las necesidades alimentarias, de ahí que los beneficiarios de este contexto al no encontrarse en una situación de extrema pobreza y tener cubierta la parte alimentaria, tal vez no con una dieta de alta calidad, pero sí con los recursos para solventarla, utilizaron el dinero del PROp en otros gastos como los educativos, donde se encontró el mayor impacto. Esto también explica el porqué la alimentación de estos hogares no resultó tan variada, e incluso en algunos grupos realmente baja, ya que prefirieron invertir el dinero en la educación de sus hijos a mejorar su alimentación.

Por tanto el tipo de pobreza y marginación en dicho contexto influyó en la aplicación de los recursos; por ello en el trabajo cualitativo se encontraron expresiones como las siguientes:

- *Pobre, pobre, pues no, como quiera tenemos de comer gracias a Dios.*
- *Es sólo una ayudita a quien le dan algo por nada (refiriéndose al programa).*
- *No pues sólo un poco nos ayuda, seguimos igual.*

El programa es sólo una ayuda para las personas porque la economía familiar sigue dependiendo principalmente del ingreso que aportan los miembros del hogar sobre todo donde existen hijos mayores que viven en la casa, como lo mencionan las entrevistadas: *pues hay se lo reparten, lo de mi esposo es nada más para pagar recibos y entre mi hijo y mi hija*, en otros casos se busca la complementación del ingreso familiar con diversas actividades *Mi esposo gana el mínimo, yo vendo frituras en la casa para completar; pues uno siempre vive al día siempre, verdad, porque yo soy una persona discapacitada que no puedo trabajar...*, en los casos cuando ambos padres trabajan *Mi esposo y, yo poquito pero... Él es albañil, ayudante... y yo soy recamarera*. El ingreso principal proviene del trabajo del jefe o jefas de familia, de ahí que los beneficiarios no consideran como una de las principales fuentes de ingreso las transferencias del programa, sino sólo como una ayuda a su gasto familiar, por tanto aun sin estos recursos podrían seguir comprando los alimentos que comúnmente adquieren.

Los datos que se han venido mostrando en este inciso permiten concluir que la hipótesis se comprueba dado que las transferencias del PROp no se utilizaron significativamente para los alimentos de los hogares beneficiarios del AMM; por tanto las transferencias son un predictor poco significativo de los gastos alimentarios en contextos urbanos, de baja marginación y con población que vive mayoritariamente en condiciones de pobreza patrimonial. Con estos resultados se contesta la pregunta ¿Qué impacto tienen las

transferencias en la alimentación de los beneficiarios del prop?; de igual forma con los datos expuestos a lo largo de este apartado se cumple el objetivo de este documento.

Conclusión

El capital humano es un factor esencial en el desarrollo y es considerado un requisito importante para que los países pobres dejen de serlo; el desarrollo de los países más exitosos *se ha basado en un claro entendimiento de la importancia de la formación y en la adecuada administración de capital humano como factor competitivo y de progreso*. Más aún, *la experiencia histórica muestra que los países que han logrado mayor crecimiento económico, es porque hicieron una inversión oportuna en recursos humanos*. Esto justifica por qué los programas CCT (Conditional Cash Transfers Programmes) como el prop buscan incrementar el capital humano, sobre todo mejorando la ingesta alimentaria de sus beneficiarios, lo que se ha logrado en las áreas rurales y de extrema pobreza (Straffon y Handa, 1999; Hoddinott, Skoufias y Washburn, 2000; Skoufias y otros, 2000) donde se explica por los atrasos históricos en este aspecto que dichos contextos han vivido.

Lo señalado en el párrafo anterior no fue similar para un contexto como el AMM, debido a las bajas condiciones de marginación y pobreza; el resultado indica que contar con las transferencias no significa el aplicarlas principalmente en alimentos sino utilizarlas para otros gastos sobre todo los educativos. Esto se explica por los niveles de pobreza que las familias beneficiadas con Oportunidades tienen, ya que sus tendencias en la distribución de gastos son las correspondientes a los pobres de tipo patrimonial, donde al contar con más recursos económicos tienden a gastar en otras cosas distintas a alimentación, pues este rubro lo tienen cubierto tal vez –como se señaló arriba– no con una ingesta de alta calidad, pero logran comprar los productos necesarios para ello.

Lo anterior justifica el porqué las transferencias predicen únicamente 1.8 por ciento de la compra de alimentos, de ahí que se concluya que en contextos eminentemente de pobreza patrimonial y urbanos, los hogares no gastan significativamente en alimentación los recursos que los programas de transferencias condicionadas otorgan, debido a las condiciones previas que estos contextos tienen en materia de ingresos para la adquisición de alimentos. Claro que esto no significa que la calidad de alimentos consumida en estos hogares sea variada y de alta calidad, sino que simplemente pueden cubrirla. De ahí que para mejorar la ingesta alimenticia sea necesario el utilizar otras estrategias donde no se les otorgue el dinero en

efectivo de los alimentos sino alguna otra estrategia como vales o tarjetas de alimentos.

Bibliografía

- Ahmed, Akhter, Ayse Kudat y Refik Colasan, “Evaluando el Programa de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Turquía”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.
- Ayala, Consulting, “Perfiles de los programas por país”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.
- Becker, Gary S., *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, 3^a ed., Chicago, University of Chicago Press, 1993.
- Consejo de Desarrollo Social (CDS), *Informe del Programa Compárteme tu experiencia*, México, CDS, 2004.
- De Janvry, A., “Los programas de transferencias en efectivo condicionadas en el gran contexto de la política social: ¿Dónde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.
- Escobar, Agustín y Margarita Gonzalez de la Rocha, *Documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semi-urbanos: localidades de 2 500 a 50 000 habitantes, 2001*, México, CIESAS, 2002a.
- , *Evaluación cualitativa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: Seguimiento de impacto 2001-2002, documento final de diagnóstico cualitativo de hogares semiurbanos*, México, CIESAS, 2002b. (*Documentos de Investigación* núm. 3).
- , “Evaluación cualitativa del PROP en zonas urbanas, 2003”, en Instituto Nacional de Salud Pública, comp., *Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades*, México, Sedesol, 2004, pp. 265–299.

- , *Evaluación cualitativa de mediano plazo del PrOp en zonas rurales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2005.
- Gertler, Paul y Lía C. Fernald, “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre el desarrollo infantil en áreas rurales. Resultados de corto plazo en zonas urbanas y de mediano plazo en zonas rurales”, en B. Hernández Prado y M. Hernández Ávila, comps., *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004*, vol. III, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2005, pp. 51-86.
- Gutiérrez, Juan Pablo, Stefano M. Bertozzi y Paul Gertler, *Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano. Resultados de la evaluación externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades 2002. Resultados Finales*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2003.
- Hoddinott, J., E. Skoufias y R. Washburn, “El impacto de Progresá sobre el consumo: informe final”, en *Evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Sedesol / International Food Policy Research Institute, 2000.
- Hoddinott, John, “Transferencias en efectivo condicionadas para niños pre-escolares”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.
- Nahmad, Salomón T., Tania Carrasco y Sergio Sarmiento, “Acercamiento etnográfico y cultural sobre el impacto del programa Progresá en doce comunidades de seis estados de la República”, en J. Gómez y R. Loyola, comps., *Alivio a la pobreza: análisis del programa de educación, salud y alimentación*, México, CIESAS, 1999, pp. 61-113.
- Parker, Susan W. y John Scout, *Evaluación del programa de educación, salud y alimentación (Progresá) a partir de indicadores de seguimiento, evaluación y gestión, 1998-2001. Encuestas de evaluación 2000*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), 2001.
- Rawlings, L.B. y Gloria M. Rubio, *Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo*, Sedesol, 2003.
- Samson, Michael, “El caso de las transferencias sociales no condicionadas”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.

- Schady, Norbert, “Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible”, en *Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas*, Estambul, Turquía, Instituto Internacional de Investigación de Política Alimenticia, 2006.
- Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), *Programa Nacional de Desarrollo Social, 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo*, México, Sedesol, 2001.
- , *Programa Institucional Oportunidades, 2002-2006*, México, Sedesol, 2003.
- , *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2005*, México, Sedesol, 2005.
- , “Calendario de entrega de transferencias” (en línea), 2006a, <http://www.oportunidades.gob.mx/tp/index.php?estado=19>. (Consultado el 17 de Julio de 2006).
- , *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, reglas de operación para el ejercicio fiscal 2006*, México, Sedesol, 2006b.
- Sen, Amrtya, “Capacidad y bienestar”, en M. Nussbaum y Amrtya Sen, comps., *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Skoufias, Emmanuel, Benjamin Davis y Jere R. Behrman, “Evaluación de la identificación de familias beneficiarias en el medio urbano”, en *Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, Sedesol, 2000.
- Straffon, Beatriz y Sudhanshu Handa, “El impacto de Progresa en el consumo de las familias beneficiarias”, en *Más Oportunidades para las familias pobres: Evaluación de Resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación*, México, Sedesol, 1999, pp. 301-320.

Anexo metodológico

El estudio se realizó en dos etapas, la primera fue una investigación cualitativa en la colonia Fernando Amilpa que pertenece al municipio de General Escobedo, ubicada en la zona periférica del AMM, en el Km. 16 de la carretera Monterrey-Nuevo Laredo. La elección de dicho lugar para el estudio obedeció a que cumplía con dos requisitos indispensables, el tener hogares

beneficiarios del Prop y ser una colonia urbano marginal del AMM. En lo referente al acercamiento con los sujetos de estudio se realizó por medio de la técnica de bola de nieve, consistente en que una beneficiaria ayudaba a contactar a otra por medio de su recomendación. Una vez aplicadas las cuatro primeras entrevistas se revisó si se había logrado la saturación de las categorías, sin embargo, aún no se había logrado en todas, por lo cual se decidió que a partir de ese momento en cada entrevista realizada se analizaría la situación de las categorías y no se aplicaría otra sin antes esta verificación, como resultado, en la sexta entrevista se logró la saturación.

La segunda etapa consistió en aplicar encuestas dirigidas a los hogares beneficiarios ($N = 12\ 592$), a través de un muestreo polietápico por conglomerados en dos etapas mediante la siguiente fórmula $no = Z^2pq/E^2$, donde la confiabilidad fue de 96 por ciento con 5 por ciento de margen de error, trayendo como resultado después de la corrección finita una $n = 426$ hogares. Posteriormente, se seleccionaron de manera aleatoria las colonias donde se aplicaría el instrumento, buscando que fueran representativas de dicho conjunto, para lograrlo se asignó un número progresivo a las colonias donde estaba presente. Con estos datos se hizo una corrida de números aleatorios, el resultado determinó las posiciones de las colonias donde se aplicó el instrumento.

Estrategias de combate a la pobreza mediante el programa Hábitat en Reynosa, Tamaulipas

*Mario Alberto Jurado Montelongo**

Introducción

En este capítulo se busca evaluar diferentes elementos relacionados con la gestión de los proyectos *Hábitat* desarrollados en una de las zonas de atención prioritarias (ZAP) ubicada en Reynosa, Tamaulipas. Dos aspectos importantes se considerarán para el contenido del artículo:

1. Las formas en que se desarrolla la aplicación del programa, de tal manera que se evalúa el papel de los actores sociales locales y externos; funcionarios y ciudadanos; entre otros, como las organizaciones ciudadanas y las instituciones locales, así como los líderes o activistas sociales. Esto se realizará tomando en cuenta una muestra de los proyectos desarrollados según las diferentes modalidades de aplicación del programa.
2. De acuerdo con los objetivos de las obras y proyectos se realizará una vinculación entre los resultados obtenidos y las formas de gestión es-

* Investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

Se agradece la colaboración en el trabajo de campo y en la recopilación de información a los maestros Vladimir Recinos y Milton Aragón.

pecíficas desarrolladas. En el escrito también se incluirá una contextualización regional y local, además de una descripción del programa en la localidad y de las condiciones sociales, económicas y políticas de la ciudad de Reynosa.

Contexto social y urbano de Reynosa, Tamaulipas

Altas tasas de crecimiento poblacional

Actualmente el municipio de Reynosa es el más poblado del estado de Tamaulipas. Su población es de 526 888 habitantes, mientras que Matamoros –el siguiente municipio en importancia– tiene 462 517 habitantes. Ambos municipios se encuentran en la frontera norte del estado y junto con Nuevo Laredo, Miguel Alemán y Río Bravo, los otros municipios importantes ubicados en la zona fronteriza, representan (1 508 349 habitantes) 50 por ciento de la población del estado, reflejando así la gran importancia que tienen las actividades económicas como las del sector maquilador de hidrocarburos.

Las otras dos actividades importantes en el estado son la agricultura y la producción petrolera. La segunda actividad la desarrollan principalmente en la zona metropolitana compuesta por Tampico, Ciudad Madero y Altamira, que en conjunto agrupa a 659 597 habitantes, pero con el desarrollo de la Cuenca de Burgos, habrá que tomar en cuenta también a la zona metropolitana compuesta por Reynosa y Río Bravo, que además de estar ligados por esta actividad, lo están por la industria maquiladora y la actividad agrícola.

Esta zona metropolitana tiene una población de 633 730 habitantes y su creciente importancia es nueva puesto que en cinco años la población en esta zona aumentó en más de cien mil habitantes. Dentro de las áreas metropolitanas en México, Reynosa y Río Bravo representa el número 24 en importancia poblacional (INEGI, 2005a). El crecimiento reciente se concentró principalmente en el municipio de Reynosa, sobre todo en la cabecera municipal (cuadro 1). Ningún municipio de la zona fronteriza creció en forma absoluta y relativa como lo hizo Reynosa. La tasa de crecimiento promedio poblacional de Reynosa en los últimos 15 años fue de 4.02 por ciento, que se refleja en 16 281 nuevos habitantes por año.

La tasa de natalidad en Reynosa es más alta que la estatal y la nacional, y la tasa de mortandad no estandarizada es menor a la estatal y nacional. De tal manera que la tasa de crecimiento poblacional no solamente está

Cuadro 1. Población total de Reynosa y Río Bravo.

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005
Reynosa	69 428	134 869	150 786	211 412	282 667	420 463	526 888
Río Bravo	-	-	71 389	83 522	94 009	104 229	106 842
Total ZM	69 428	134 869	222 175	294 934	376 676	524 692	633 730

Fuente: (DGE, 1950, 1962, 1973; INEGI, 1984, 1991, 2000, 2005b).

influida por la migración, sino por una alta tasa de crecimiento natural. De hecho, Reynosa en 2000 tenía una tasa de crecimiento natural de 2.8 por ciento, solamente superada en el estado por Ciudad Victoria y Ciudad Mante; sin embargo, en 2005 esta tasa decreció a 2.3 por ciento. Aún así, Reynosa es uno de los cuatro municipios que más ha crecido debido al peso que tiene la diferencia entre nacimientos y defunciones en relación a la población total. Estas tasas de crecimiento natural son mayores que las nacionales y estatales, las cuales eran de 2 por ciento en 2005.¹

No obstante, tal como veremos en el siguiente apartado, la relación entre el crecimiento natural (nacimientos menos defunciones) e inmigrantes es de 1.3 por cada inmigrante (promedio anual, 2000-2005).² Lo que nos da una relación muy baja, si lo comparamos con el promedio estatal que es 2.4. El saldo entre nacimientos y defunciones por inmigrante también se encuentra muy alejado del promedio nacional que es de 4.07. La distribución a nivel estatal es bastante irregular, pero dentro de las ciudades importantes, Reynosa es la segunda ciudad con una razón más pequeña y esto se debe a que no es un municipio con saldos migratorios negativos. La primera es Altamira cuya razón es de 0.14, debido a la inmigración interna propia de la zona metropolitana que comparte con Tampico y Ciudad Madero y, sobre todo, a la inmigración proveniente de los municipios veracruzanos vecinos del estado de Tamaulipas.³

¹Cálculos propios con base en la información obtenida en las estadísticas vitales que presenta el INEGI por medio de su página en Internet, basados en el sistema de registro civil. Mientras que la información sobre la población por municipio fue obtenida también mediante la consulta de la página de INEGI en Internet: <http://www.inegi.gob.mx/est/default.aspx?c=4301>. Estos cálculos pueden variar debido a la calidad en el acceso a la información, pero la tendencia entre Reynosa y Tamaulipas se mantiene.

²Los inmigrantes son los que provienen de otros estados y de otros países, no se incluye la migración interestatal (llamada por el INEGI migración municipal) porque en el conteo de 2005 no se incluyó en el cuestionario. En este sentido, es menor la razón entre nacimientos e inmigración.

³Se pudo haber utilizado la relación entre tasa de crecimiento natural y social, pero desafortunadamente no se tuvo acceso a nivel municipal de información del conteo 2005 que pudiera servir para calcular la tasa de crecimiento social.

La importancia de los inmigrantes en Reynosa

Reynosa es la ciudad de Tamaulipas que actualmente tiene la tasa más alta de migración (9.86 por ciento), mientras que la tasa en el estado es de 4.64 (Censo, 2005). También es la ciudad de Tamaulipas la que presenta un mayor número de inmigrantes (46 828), mientras que Matamoros, el siguiente municipio en importancia, solamente recibió durante los cinco años 18 632 habitantes de otros estados y del extranjero.

Los principales inmigrantes en Reynosa son veracruzanos. En el año 2000, el censo nos reportaba que 29 807 residentes vivían en 1995 en Veracruz, lo que representaba, dentro del total de residentes que en 1995 vivían en otra entidad, 61.6 por ciento. Por ello no es raro observar en Reynosa propaganda política de candidatos a alcaldes que contienden en elecciones que se desarrollan en algunos pueblos veracruzanos. Para el año 2005 la tendencia continuaba, Veracruz se mantenía con el mismo peso dentro de la migración reciente.

Reynosa ha sido históricamente una ciudad con altos porcentajes de migrantes; si nos enfocamos en la migración histórica, la identificada con el lugar de nacimiento del residente, tenemos que, en el año 2000, 38 por ciento de la población había nacido en otro estado de la República Mexicana, mientras que en 1980 el porcentaje era menor (33 por ciento).⁴ Esta constante presencia de migrantes ha sido un verdadero reto para la ciudad de Reynosa que no ha logrado atender el rezago en servicios básicos de los espacios urbanos donde llegan a residir estos inmigrantes.

Cuando se describe la migración de acuerdo con el lugar de nacimiento del residente, la importancia migratoria de Veracruz disminuye (véase cuadro 2). No obstante, sigue siendo el estado que más provee de migrantes a Reynosa. En este cuadro, notamos también que estados como Nuevo León, San Luis Potosí y Coahuila, mantienen cierta importancia histórica en la localidad, la cual surge durante otro contexto económico de la región. Actualmente esta importancia ha estado disminuyendo considerablemente.⁵

⁴De acuerdo con la Encuesta Nacional de Empleo Urbano (ENEU) en 2002, en promedio, 51.5 por ciento de los trabajadores ocupados en Reynosa había nacido en otra entidad federativa.

⁵Se toman en cuenta cinco períodos en la historia de Reynosa: 1.- Una etapa eminentemente agrícola y ganadera de autoconsumo hasta principios del siglo xx. 2.- Una segunda hasta 1944 con actividades de infraestructura hidráulica y mejoramiento de la agricultura. 3.- La tercera etapa, muy importante porque se instalan las plantas petroleras y se desarrolla la expansión urbana. Es en esta etapa cuando los migrantes empiezan a llegar a Reynosa en forma masiva y provenientes de los estados vecinos (Coahuila, Nuevo León, San Luis Potosí). 4.- Durante los años setenta y principios de los ochenta, se da el repunte de las actividades comerciales e inician las maquiladoras. 5.- La última etapa que coincide con el crecimiento importante de las plantas maquiladoras, el sector servicios y la consolidación de las activida-

Cuadro 2. Distribución porcentual de los inmigrantes en Reynosa, Tamaulipas, de acuerdo con su lugar de nacimiento (1960-2000).

	1960	1970	1980	1990	2000
Coahuila	13	9	7	8	5
Guanajuato	11	7	7	7	4
Nuevo León	36	29	25	24	14
San Luis Potosí	8	10	10	14	11
Veracruz	2	6	10	15	38
Zacatecas	6	4	3	4	2
Resto	30	39	41	32	28
Total	100	100	100	100	100
<i>Total (absolutos)</i>	<i>(62 356)</i>	<i>(54 976)</i>	<i>(39 626)</i>	<i>(93 404)</i>	<i>(162 146)</i>

Fuente: DGE (1973); INEGI (1984, 1991, 2000).

Nota: Cuadro tomado de Reynosa (2005a:23).

No es de extrañar que Veracruz sea uno de los estados más importantes en migración interna en el país, ya que después del Distrito Federal era la segunda entidad en tener un saldo migratorio negativo (-721 102) esto en referencia al lugar de nacimiento del migrante y con base en los cambios de residencia en los últimos cinco años, también, sigue siendo el segundo en importancia con un saldo migratorio negativo (datos del Censo de Población de 2000).

Si ponemos atención en la importancia que tiene Veracruz como proveedor de migrantes recientes, observamos que Tamaulipas es el principal receptor de los 228 562 emigrantes veracruzanos, no sólo en términos absolutos (51 359), sino también en términos relativos, ya que representan 45 por ciento de todos los inmigrantes que llegan a los diferentes municipios del estado de Tamaulipas, donde Reynosa es el que más resalta como anfitrión de estos inmigrantes.

Los principales grupos de edad con inmigrantes en Reynosa son los jóvenes de entre 15 y 25 años y suponemos que esta inmigración ya se encuentra en una segunda etapa cuando los primeros migrantes logran traer a su familia a la ciudad. Por eso el grupo de 5 a 14 años también es muy importante y probablemente esté más ligado al grupo de los inmigrantes que se encuentran entre las edades de 25 a 34 años.

Como notamos en el cuadro 4, los inmigrantes que más importancia tienen dentro de la población total de ciudad Reynosa, son los jóvenes

des comerciales. Con ello la llegada de migrantes provenientes de otros estados del país como los veracruzanos. Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007.

Cuadro 3. Distribución de los inmigrantes por grupo de edad en Reynosa, 2005.

Grupo de edad	Tamaulipas		Reynosa	
	Total	%	Total	%
5 a 14 años	30 968	22.10	8 397	17.93
15 a 24 años	44 719	31.91	18 075	38.60
25 a 34 años	31 876	22.74	11 147	23.80
35 a 44 años	17 286	12.33	4 987	10.65
45 a 54 años	8 658	6.18	2 488	5.31
más de 55 años	6 649	4.74	1 734	3.70
Migrantes total	140 156	100	46 828	100

Fuente: (INEGI, 2005b).

trabajadores y es probable que también jefes de hogar con familia recién formada e hijos muy pequeños.

Otra manera de notar la gran importancia que tienen dentro de la comunidad de Reynosa los inmigrantes jóvenes trabajadores es cuando observamos que 38.6 por ciento está dentro del grupo de edad de 15 a 24 años mientras que, dentro de la pirámide de edades de población, en Reynosa este grupo de edad representa solamente 20 por ciento de la población mayor de cinco años. Este gran contraste entre la distribución de la población inmigrante y la de la población total por grupo de edad nos permite tener un perfil inicial demográfico y social de los inmigrantes en Reynosa.

Principales características sociales de los trabajadores en Reynosa

De acuerdo con el desarrollo histórico de las actividades económicas más importantes en la ciudad de Reynosa (véase el pie de página 3), tenemos que resaltan las actividades agrícolas, petroleras, industriales o de maquila y las comerciales.

Actualmente la industria maquiladora tiene una importancia vital en la economía de la ciudad. En 2002, el número de trabajadores asalariados estimados por la ENEU en la ciudad era de 127 997, que representaban 75 por ciento de la fuerza de trabajo. De los cuales, al menos 50 por ciento trabaja en las plantas maquiladoras que están instaladas en 7 parques industriales. En 2003, la población ocupada en el sector secundario representaba 48.1 por ciento del total de los ocupados en la ciudad, mientras que 46 por cien-

Cuadro 4. Participación de los inmigrantes en la población total de Reynosa por grupo de edad.

<i>Grupo de edad</i>	<i>Población migrante</i>	<i>Población total</i>	<i>%</i>
5 a 14 años	8 397	95 541	8.8
15 a 24 años	18 075	97 583	18.5
25 a 34 años	11 147	96 426	11.6
35 a 44 años	4 987	65 461	7.6
45 a 54 años	2 488	37 084	6.7
más de 55 años	1 734	40 886	4.2
Total	46 828	488 131	9.6

Fuente: cálculos propios con base en el conteo de población y vivienda, 2005.

to desarrollaba sus actividades en el sector terciario. Reynosa sigue siendo la ciudad en Tamaulipas con un sector laboral muy importante en la industria manufacturera, no obstante, en 2005 ya presentaba, en la distribución de trabajadores ocupados por sector económico, una mayor presencia de los servicios (ENOE, 2005).

En 2000 existió una crisis de empleo en la industria maquiladora, pero una de las pocas ciudades que siguió creciendo fue Reynosa: entre 2002 y 2006, el empleo pasó de 66 000 a 96 105 trabajadores en esa industria.⁶ El apoyo ha venido sobretodo de promotores de Mc Allen,⁷ y se debe también a los bajos salarios que se pagan en las maquiladoras de la región, en comparación con otras zonas como Matamoros. En esta última ciudad, los salarios promedio son más altos pero existe una mayor desigualdad salarial que en Reynosa. Además, el nivel de sindicalización en Matamoros es mayor y por lo tanto, el paquete de prestaciones para los trabajadores asalariados también es mayor.

No obstante, utilizando la mediana como indicador salarial, Reynosa, después de Camargo es la ciudad tamaulipeca que mejores salarios presenta (ENOE, 2005). Esta ha sido una de las razones por las cuales la inmigración siguió creciendo en los últimos años en Reynosa.

El promedio de escolaridad de los trabajadores en Reynosa es de 9 años, superado en el estado con mayores niveles de escolaridad por ciudades co-

⁶En Tamaulipas, el empleo en la industria maquiladora disminuyó en el último año en un 0.7 por ciento, de acuerdo con el comunicado de prensa del INEGI sobre las maquiladoras en enero de 2007.

⁷Se refiere al área conurbada de algunas ciudades texanas situadas en la frontera sur de Estados Unidos y que colindan con Reynosa y Río Bravo Tamaulipas.

Cuadro 5. Distribución de los trabajadores ocupados en Reynosa de acuerdo con su posición en el trabajo.

<i>Posición en el trabajo</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
Patrón	4.0	4.0
Trabajador por su cuenta	16.6	20.5
Trabajador a destajo o comisión o porcentaje	2.6	23.2
Trabajador a sueldo fijo	75.5	98.7
Trabajador familiar sin pago	1.3	99.9
Trabajador no familiar sin pago	0.1	100.0
Total	100.0	-

Fuente: ENEU, 2002.

mo Victoria, Camargo, Ciudad Madero y Miguel Alemán que tienen una mano de obra con 11 o más años de escolaridad (ENOE, 2005). Tal vez este promedio tiene que ver con la existencia tan importante de la industria maquiladora que se nutre de trabajadores obreros y técnicos, principalmente.

El programa Hábitat y los polígonos de pobreza o zonas de atención prioritaria en Reynosa

El programa Hábitat fue creado en 2003 después de que un grupo de científicos sociales realizaron durante el año anterior una serie de diagnósticos socioeconómicos y territoriales en los diferentes barrios pobres ubicados en las grandes ciudades de México.⁸ Aparte de estos insumos generados por instituciones de estudios superiores, este programa parte de la evaluación de la pobreza urbana como la consideración de que la emigración hacia las ciudades había generado espacios territoriales homogéneos en razón de los niveles de ingreso de la población. Se decía que las grandes ciudades se desarrollaban mediante una gran división social, donde grandes masas de población no tenían acceso a los servicios urbanos, mientras que otro sector era usuario de las ventajas socioeconómicas de esta unidad urbana.

⁸En la etapa de diagnósticos, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) incluía el análisis de la pobreza mediante el término de Barrios, después, cuando se utilizó el umbral de pobreza patrimonial, se usó el concepto de polígonos de pobreza, actualmente cuando el Coneval, institución encargada de las evaluaciones de los programas sociales, está utilizando un método más complejo para delimitar territorialmente a la pobreza, se usa el término de zonas de atención prioritaria (ZAP).

Cuadro 6. Distribución de los municipios de Tamaulipas de acuerdo con la mediana salarial mensual de sus trabajadores ocupados, 2005.

<i>Municipios</i>	<i>Mediana salarial (pesos)</i>	<i>Municipios</i>	<i>Mediana salarial (pesos)</i>
Aldama	2 451	Altamira	3 225
Camargo	4 300	Ciudad Madero	3 600
González	1 800	Güémez	1 720
Jiménez	3 000	Llera	1 528
Mainero	450	El Mante	2 494
Matamoros	3 440	Miguel Alemán	3 440
Nuevo Laredo	2 150	Reynosa	3 612
Río Bravo	3 440	San Carlos	1 161
San Fernando	2 800	Soto la Marina	1 720
Tampico	3 440	Tula	430
Valle Hermoso	3 010	Victoria	3 200
Xicoténcatl	1 978	Total	3 061

Fuente: Cálculos propios con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005 (INEGI, 2005a).

La definición de pobreza que ayudó a localizar a la población que debería ser beneficiaria de este programa era la de pobreza patrimonial que, junto a la pobreza alimentaria y de capacidades, representaba una línea de pobreza que se calculaba con base en el total de ingresos obtenidos en los hogares mexicanos divididos por el número de integrantes del hogar.

La Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) delegó al Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP), el establecimiento de las bases metodológicas para medir oficialmente la pobreza en México, y así se alcanzó a definir el umbral de la llamada pobreza patrimonial en las áreas urbanas, que está constituido por todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público (CTMP, 2002). En el caso de la línea de pobreza patrimonial –delimitada según ingresos del año 2000 con base en datos del Censo de Población– debería representar un ingreso igual o menor a 41.8 pesos por persona.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), la pobreza patrimonial ha estado disminuyendo en los últimos 10 años: en 1996 los hogares en situación de este tipo

de pobreza representaban 69 por ciento del total de hogares, mientras que en 2006 el porcentaje era de 42.6. Esto quiere decir que ya existía una tendencia en ese sentido antes de la creación del programa.⁹ En términos absolutos, la disminución del número de hogares en pobreza patrimonial no ha sido constante, en algunos años aumentaba el número de hogares pobres, no obstante, después de estos 10 años, la disminución ha sido de casi dos millones de hogares.

Tamaulipas, de acuerdo con el Coneval, pertenece al grupo de 10 entidades federativas que están en un rango de entre 35.8 y 49 por ciento de incidencia de pobreza patrimonial. Específicamente, el porcentaje de pobres en situación patrimonial en Tamaulipas es de 44.9 por ciento.

El programa Hábitat tiene como universo de atención a los hogares en situación de pobreza patrimonial, no obstante, de acuerdo con lo observado en los diferentes casos o ciudades, algunas obras o proyectos desarrollados abarcan a grupos de población más amplios, sobre todo cuando nos damos cuenta que en algunos municipios las carencias sobre la accesibilidad de servicios urbanos no solamente las sufren los habitantes de las ZAP sino otros grupos de clase media (Arzaluz y Jurado, 2006).

El programa desarrolla actualmente sus actividades de acuerdo con ocho modalidades las cuales son:¹⁰ desarrollo social y comunitario; oportunidades para la mujer; seguridad para las mujeres y sus comunidades; mejoramiento de barrios; ordenamiento del territorio y mejoramiento ambiental; planeación urbana y agencias de desarrollo Hábitat; suelo para la vivienda y el desarrollo urbano; y equipamiento urbano e imagen de la ciudad.

El programa se compone de seis vertientes, una de ellas está relacionada con las ciudades fronterizas de México. Esta es la que se aplica en nuestro caso y está referida a las ciudades ubicadas en las fronteras sur y en la frontera norte del país (para consultar sobre las demás vertientes, véase la página web de Hábitat).

Hábitat intenta involucrar, mediante convenios y formas de participación, a los gobiernos estatales, municipales, organizaciones sociales y a la población beneficiada. Pero lo que se ha estado observando en los diferentes estudios realizados sobre el programa, es que la intervención de los diferentes actores sociales y las estructuras de participación que se forman, dependen de diferentes elementos que se manifiestan de manera local en

⁹Véase página web: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/>.

¹⁰El número de modalidades ha ido cambiando dependiendo de las reglas de operación que se generan anualmente, de la experiencia rescatada del año anterior en la aplicación del programa y del presupuesto disponible. Para ver la evolución de la modalidades, entrar en la página de Hábitat: <http://www.habitat.gob.mx/>.

el municipio donde se ejecutan las obras y en los polígonos o zonas de atención donde se aplica el programa y los proyectos. La manera en que se organizan y ejecutan las obras y acciones del programa, dan contenido a las modalidades del mismo y al número y tipo de acciones que se realizan. En este artículo se intenta evaluar la gestión que se desarrolla en una ZAP ubicada en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas.

Características sociodemográficas en las zonas de atención prioritaria en Reynosa

En la ciudad de Reynosa se ubicaron cinco zonas de atención prioritarias (ZAP), de las cuales una está ubicada en la parte noroeste de la ciudad, dos en la parte este y la más grande en el sureste, cerca de la salida a San Fernando y limitando con la carretera Monterrey-Matamoros (véase el mapa de polígonos de pobreza en la página de Hábitat).

La población ubicada en las zonas de atención prioritarias (ZAP) en Reynosa representa aproximadamente 14.2 por ciento de la población total.¹¹ Esto no quiere decir que este sea el porcentaje representativo de la pobreza patrimonial en la ciudad. Es probable que sea mayor, debido a que cierto número de hogares pobres no se localiza en una ZAP. En 2000, de acuerdo con información extraída del Censo, estas zonas de atención representaban 17.3 por ciento de la población en la ciudad.

La reducción del peso de estas zonas en Reynosa puede deberse a las inversiones realizadas mediante los programas gubernamentales, a la mejoría económica de los hogares asentados en esas zonas o también a la creación de nuevos espacios de pobreza, aún no incorporados a los beneficios de los programas sociales del gobierno, debido a su naturaleza de asentamientos irregulares y no legales.

El hecho de tener estos porcentajes relativamente bajos de la población viviendo en ZAP entra en relación con otro de los indicadores de pobreza, tal como la marginación: el grado de marginación que se registra en Reynosa es muy bajo (-1.57164); con ello, la ciudad ocupa el lugar número 38 en el estado de Tamaulipas, siendo superado con menores índices de marginación por cinco municipios (Madero, Tampico, Victoria, Nuevo Laredo y

¹¹ Este porcentaje puede variar por dos razones: el cálculo de la población se hizo con base en la delimitación de los AGEB proporcionados por el INEGI en el censo de 2000. Esto crea cierta limitación ya que no siempre las ZAP coinciden en su perímetro con el de los AGEB. De tal manera que en algunos casos esté sobrestimada o subestimada la población en una zona. El otro aspecto limitante tiene relación con el hecho de que los AGEB son de la cartografía del año 2000 y los datos de 2005. De hecho en el conteo de 2005, el número de AGEB ha aumentado, algunos de ellos se han transformado, dividiéndose o desapareciendo. De tal manera, que en nuestro cálculo estén faltando algunos AGEB surgidos en 2005 que no hemos identificado.

Cuadro 7. Distribución de la población de acuerdo con las zonas de atención prioritarias en Reynosa, 2005.

	<i>Frecuencia</i>	<i>%</i>	<i>% acumulado</i>
ZAP 28050	8 834	1.7	1.7
ZAP 28032	4 952	0.9	2.6
ZAP 28033	4 779	0.9	3.5
ZAP 28031	2 044	0.4	3.9
ZAP 28034	53 951	10.2	14.2
Resto de la población	452 328	85.8	100.0
Total	526 888	100.0	

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo de 2005, en su versión de microdatos.

Mier).¹² Por eso es que no resulta una sorpresa que los niveles de pobreza patrimonial sean de esta magnitud de acuerdo con la medición de lo que sucede en las ZAP.

Uno de los aspectos que nos permiten visualizar la antigüedad de estos espacios residenciales es aquel vinculado con la importancia de un fenómeno como el de la inmigración. En los polígonos de pobreza en Reynosa, nos damos cuenta que cuando se desarrolla el programa Hábitat, las colonias con altos porcentajes de hogares en situación de pobreza patrimonial ya se habían desarrollado, ya no eran opción de residencia inmediata para los recién llegados a la ciudad.

Como notamos en el cuadro 8, el porcentaje de inmigrantes en las ZAP de Reynosa está por debajo del promedio municipal, el cual es relativamente alto tal como lo analizamos párrafos arriba. Es probable que en la ciudad se constituyan nuevos espacios territoriales en las periferias que estén siendo ocupados por los nuevos residentes en la ciudad.¹³ Por eso es que el peso de los residentes del estado en los polígonos de pobreza es mayor que en la ciudad en general. Sin embargo, no es así el de los inmigrantes históricos. En el caso de las ZAP, nótese que el porcentaje de inmigrantes históricos

¹²Estimaciones del Conapo con base en el *II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2005* (IV Trimestre).

¹³Dentro de los cambios que se han desarrollado en la ciudad, está la existencia de nuevas áreas territoriales que en el censo de 2000 no estaban considerados. En el censo de 2005 el INEGI ya ha delimitado estas áreas y creado nuevos AGEB que antes pertenecían a zonas ejidales o rurales. Una de las limitantes que surgen en la identificación del lugar donde residen los nuevos inmigrantes está vinculado a la falta de cartografía actualizada, referenciada a los nuevos AGEB. En este capítulo se utiliza la cartografía de 2000, extraída del sistema para la consulta de información censal SCINCE, y la información actualizada del *Censo* de 2005.

Cuadro 8. Caracterización de las ZAP según la importancia de la migración reciente, 2005 (porcentajes).

	<i>Inmigrantes recientes</i>	<i>Residentes del estado</i>	<i>Total</i>
ZAP 28050	5.85	94.15	100
ZAP 28032	4.36	95.64	100
ZAP 28033	2.77	97.23	100
ZAP 28031	6.57	93.43	100
ZAP 28034	7.14	92.86	100
Resto de la población	10.55	89.45	100
Total	9.95	90.05	100

Fuente: Cálculos propios con base en el Censo 2005, en su versión de microdatos.

es mayor que en las otras zonas de la ciudad (40 por ciento contra 37 por ciento en 2000).

De aquí que la conclusión es que la población habitada en las ZAP de Reynosa ya se ha estado consolidando y mejorando su situación socioeconómica, compartiendo problemáticas con los residentes de otras zonas residenciales más antiguas.

La aplicación del programa Hábitat en una de las ZAP en Reynosa

Las autoridades de Sedesol identifican las zonas de atención por medio de números (véase la lista de ZAP de Reynosa en el cuadro 8).

En este apartado analizaremos las formas en que se desarrollan los proyectos Hábitat en Reynosa tomando en cuenta la zona 28034 que está compuesta por 15 colonias. Esta zona tiene como población a 53 952 habitantes y representa cerca de 10 por ciento de la población de Reynosa (cuadro 8).

Según el testimonio de los pobladores de esta ZAP, en 1987 un pequeño grupo de personas se posesionó de algunos terrenos para fundar el asentamiento de forma irregular. Posteriormente se fueron generando otros asentamientos para finalmente convertirse en una zona con diversas colonias que con el correr de los años ya están regularizadas y legalmente reconocidas por las autoridades municipales de Reynosa en el plano urbanístico. Las colonias son: Satélite, Guadalupe Victoria, Américo Villareal, Américo Villareal ampliación 2 y 3. También las colonias Arcoiris, Arcoiris ampliación, Pedro J. Méndez, Pedro J. Méndez ampliación, Independencia,

Cuadro 9. Desarrollo de los servicios básicos en la ZAP 28034 (1987-2007).

	1987	1992	1997	2002	2007
Electricidad	X	√ ^{2 b}	√ ^{1 b}	√ ^{1 a}	√ ^{1 a}
Agua potable	X	√ ^{2 b}	√ ^{1 b}	√ ^{1 a}	√ ^{1 a}
Drenaje	X	X	X	X	√ ^b
Pavimentación	X	X	X	X	√ ^b
Alumbrado público	X	X	√ ^b	√ ^b	√ ^b
Transporte urbano	X	√ ^b	√ ^b	√ ^b	√ ^b
Recolección de basura	X	X	X	√ ^b	√ ^b
Vigilancia	X	X	X	X	X
Áreas verdes	X	X	X	X	X

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los pobladores y obtenida por observación en campo.

¹Servicio individual. ²Servicio comunal, ^aCobertura total, ^bCobertura parcial.

Independencia ampliación, Voluntad y Trabajo, Lucio Blanco, La Esperanza y Rigoberto Garza Cantú.

Tal como mencionábamos arriba, esta ZAP ha venido mostrando una evolución progresiva en su desarrollo urbano y social. En un principio los pobladores no tenían ningún servicio básico (luz, agua, etcétera) y ahora ya cuentan con electricidad y agua potable, todavía queda pendiente el drenaje, el cual, a pesar de que fue introducido en algunos sectores, aún no funciona, debido al mal estado de los conectores y la mala construcción de la obra. Las casas han sido construidas en terrenos amplios muy parecidos a las viviendas que hay en las zonas rurales de México pero que, con el paso del tiempo, han empezado a perder esas características para transformarse en más urbanas debido a la constante construcción y remodelación. Reynosa se ha convertido en una ciudad con una creciente actividad económica tanto en la industria de la maquila como en la de la construcción.

A pesar de las obras, es notorio el poco desarrollo que ha presentado el polígono (o ZAP) en el transcurso de 20 años. Un avance importante en el orden legal es el de la regularización de los terrenos ya que esta situación a veces resulta ser un punto muy conflictivo en los asentamientos que surgen como producto de una posesión. Para tener una idea un poco más explícita de cómo y en qué medida se ha ido generando el desarrollo en el asentamiento desde su fundación en 1987 a la actualidad –2007–, puede consultarse el cuadro 9.

Algunas de las obras Hábitat desarrolladas en el polígono 28034

El gobierno municipal de Reynosa en su primer informe de gobierno hace mención al combate a la pobreza y a la marginación social en la ciudad, a través del apoyo que brindó el programa federal Hábitat, con una inversión que ascendió a los 54 millones 890 mil 94 pesos, que en su mayoría se destinó a obras de drenaje sanitario, pavimentación, guarniciones y banquetas y a un proyecto de *Atlas de Riesgo de Reynosa*, todo lo anterior benefició a 8 mil 532 familias de 17 colonias (Informe Gobierno de Reynosa, 2005b:8)

Por otra parte, en el Plan Municipal de Desarrollo 2005-2007 también se menciona Hábitat y los fondos municipales con los que se ha tratado en los últimos años mejorar la condición de vida de la población.

Es el programa donde se concentran las estrategias y los esfuerzos nacionales para el combate al rezago social e impulsar el desarrollo comunitario. Complementariamente a Hábitat los fondos de infraestructura social y de fortalecimiento municipal provenientes del Ramo 33 nos marcarán la pauta para cumplir con el objetivo central en el mejoramiento de las condiciones de vida, que es la obra social (Plan Municipal de Desarrollo, 2005a:35).

De tal manera gran parte de la inversión realizada por medio de Hábitat en el polígono 28034 fue destinada a desarrollar obras en dos modalidades principales: mejoramiento del territorio y ambiente y mejoramiento del barrio, siendo mínima la ejercida en oportunidades para las mujeres y desarrollo social y comunitario, como se puede apreciar de forma más precisa en los cuadros 10, 11 y 12.

Es necesario aclarar que las obras principales presentan algunas fallas de construcción que fueron señaladas por los vecinos y que se pueden apreciar fácilmente en las colonias.

Dentro de los proyectos, los que más destacan son el drenaje y la pavimentación parcial de algunas calles que consiste en una especie de circuito periférico de aproximadamente 5 kilómetros a la redonda que ha permitido una comunicación más fluida y un mejor tránsito de vehículos y de personas por el sector. En el caso del drenaje, los habitantes continúan utilizando las letrinas y fosas sépticas en el interior de sus casas. Según los habitantes, el drenaje es una necesidad inmediata, pero señalan que esta obra fue realizada por el ayuntamiento con una tubería muy pequeña, lo cual ocasionó que con la lluvias, se obstruyera provocando fallas y la inutilización del sistema.

Cuadro 10. Proyectos de Hábitat reportados en 2004 en la colonia Satélite y otras.

<i>Clasificación</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Monto</i>	<i>Ejecutor</i>
Equipamiento	Mejoramiento de barrio	Adecuación y equipamiento de plaza cívica	824 530	Ayuntamiento
Equipamiento	Mejoramiento del territorio y el ambiente	Suministro e instalación de contenedores (Drenaje)*	177 208	Ayuntamiento
Capital Humano	Oportunidades para las Mujeres	Cursos de manualidades y Corte**	18 763	Ayuntamiento
Infraestructura	Mejoramiento de barrio	Construcción de guarniciones y banquetas	1 827 037	Ayuntamiento
Total			2 847 538	

* El proyecto se desarrollo en otras colonias además de la Satélite y entre las otras colonias figuran Margarita Maza de Juárez, Voluntad y Trabajo, Esperanza, Lucio Blanco, y Pedro J. Méndez.

** Margarita Maza de Juárez, Voluntad y Trabajo, Esperanza, Lucio Blanco, Satélite y Pedro J. Méndez.

Una situación bastante similar ocurrió con la pavimentación y la construcción de cordones y banquetas. Se ha posibilitado mejorar el servicio de transporte urbano que ahora puede ingresar a puntos estratégicos que antes resultaba casi imposible, además existe un mejor señalamiento de las calles y avenidas. Sin embargo, no ha alcanzado para mejorar en forma cualitativa el mal estado de las calles, por el contrario, en algunos tramos ha ocasionado más dificultades para el transporte.

Las fallas mencionadas anteriormente han posibilitado que permanezcan las mismas demandas entre la población del polígono. Además también desean que se mejore la vigilancia, se construyan áreas verdes y de recreación para los jóvenes, asimismo, el de la limpieza de algunos estanques o basureros que la gente identifica como “calicheras” que no son más que extensas lagunas donde se acumula basura y constituyen un permanente foco de infección y contaminación ambiental.

Es importante señalar que a pesar de que se reportan proyectos como apoyo al adulto mayor y algunos cursos, los pobladores aseguran no haber recibido cursos de computación, corte y confección ni otros contemplados en el programa Hábitat y que están señaladas como desarrolladas en el polígono. En el caso del apoyo económico a las personas de la tercera edad,

Cuadro 11. Proyectos de Hábitat reportados en 2005 en colonia Satélite y otras.

<i>Clasificación</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Monto</i>	<i>Ejecutor</i>
Equipamiento	Oportunidades para las mujeres	Equipamiento de aula para computación	200 800	Ayuntamiento
Capital humano	Oportunidades para las mujeres	Curso de computación	18 000	Ayuntamiento
Total			218 800	

* El proyecto se desarrolló en otras colonias además de la Satélite y entre las otras colonias figuran Margarita Maza de Juárez, Voluntad y Trabajo, Esperanza, Lucio Blanco, y Pedro J. Méndez.

** Margarita Maza de Juárez, Voluntad y Trabajo, Esperanza, Lucio Blanco, Satélite y Pedro J. Méndez.

según los pobladores existe una distribución discrecional de los recursos que no es muy transparente y que ha sido regida por líderes comunitarios y activistas políticos. Otra de las demandas es la creación de una clínica pues sólo hay un consultorio privado y es muy costoso.

En resumen, a pesar de los proyectos Hábitat que fueron introducidos en los últimos tres años, 2004, 2005 y 2006, todavía existen muchas deficiencias en lo correspondiente a la infraestructura y también existen otro tipo de necesidades entre los pobladores que son más de orden social, recreativo, ambiental y de salud, mismos que fueron manifestados por la gente y pueden apreciarse más detalladamente en el cuadro 13.

La gestión de los proyectos Hábitat y la participación ciudadana en el caso de Reynosa

Como ya se señaló, uno de los objetivos principales de Hábitat es proporcionar ciertos beneficios mediante sus múltiples proyectos y acciones, pero éstos sólo pueden llegar a materializarse previo a una gestión y una posterior ejecución. En específico en Reynosa el municipio centralizó estrechamente el proceso de gestión, al grado que llegaron a producirse algunas diferencias con el gobierno estatal. Esto no es nuevo en la aplicación del programa, la existencia de dos partidos diferentes en la dirección del municipio y el estado ha generado roces y, en ocasiones, no ha existido una racionalización y aprovechamiento eficientes de los recursos destinados a los programas sociales que los municipios ejecutan. En el caso que estamos analizando, el Partido Acción Nacional (PAN) logró acceder a la presidencia

Cuadro 12. Proyectos de Hábitat reportados en 2006 en la colonia Satélite y otras.

<i>Clasificación</i>	<i>Modalidad</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Monto</i>	<i>Ejecutor</i>
Infraestructura	Mejoramiento de barrios	Construcción de guarniciones y banquetas	6 200 624	Ayuntamiento
Equipamiento	Mejoramiento de barrios	Rehabilitación de CIAC	462 280	Ayuntamiento
Equipamiento	Equipamiento urbano e imagen de la ciudad	Nomenclaturas en varias calles de diferentes colonias*	364 668	Ayuntamiento
Calidad de vida	Desarrollo social y comunitario	Apoyo a la senectud**	999 000	Ayuntamiento
Total			8 026 572	

* Todas las colonias del polígono.

** Margarita Maza de Juárez, Pedro J. Méndez y Satélite.

municipal en el último trienio, mientras que la gobernatura en Tamaulipas ha sido tradicionalmente priísta.

No obstante, las dificultades generadas por esta situación en el desarrollo de los proyectos Hábitat, lograron minimizarse, según información de las autoridades de la delegación en Tamaulipas. Una vez que se llega a un acuerdo o convenio de coordinación entre los gobiernos municipal y estatal en cuanto al aporte económico y la ejecución de los proyectos se procede a la selección de obras proclives a realizarse. En esta parte de la gestión de proyectos es donde se generó la centralización del programa Hábitat por parte del Municipio de Reynosa. De acuerdo con las Reglas de Operación de Hábitat publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 2004, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden participar en todas las vertientes y modalidades del programa. Esta participación dependerá si el municipio prevé que se desarrollen acciones con OSC como ejecutor. En este caso, la delegación de Sedesol, conjuntamente con los ayuntamientos, emite una convocatoria pública local señalando los tipos de acciones específicas en que podrán participar las OSC, cuyo modelo es proporcionado por las oficinas centrales.

Frente a lo expuesto, resulta importante destacar que en Reynosa la participación de las OSC fue nula y la participación de los pobladores muy reducida, ya que el municipio centralizó el programa en la parte de gestión y ejecución de las obras y proyectos. Esa situación fue confirmada por los habitantes del polígono, quienes aseguran que no hubo propiamente una

Cuadro 13. Necesidades actuales del polígono según pobladores del asentamiento, 2007.

Rubro	Necesidades
Infraestructura	Pavimentación de calles y avenidas Drenaje
Salud	Centro de salud
Ambiental	Limpieza de calicheras o estanques Mejor servicio de recolección de basura
Social	Vigilancia de seguridad pública
Recreativo	Áreas verdes, parques, campos de fútbol y otros juegos para los jóvenes y niños
Educativo	Cursos de capacitación para mujeres Centros educativos, escuelas primarias y estancias infantiles
Otros servicios	Mejor servicio de transporte urbano

Fuente: elaboración propia con información proporcionada por los pobladores y obtenida por observación en campo.

gestión y solicitud formal de parte de los vecinos para que se desarrollara el tipo de obras que se realizaron en la zona.

Según algunos pobladores, al solicitar las obras es necesario asistir personalmente a las oficinas del municipio. No así con las obras con recursos Hábitat, las cuales fueron realizadas sin un proceso de gestión evidente:

– No, ellos la trajeron (la obra) normalmente cuando la gestiona la gente tiene que ir a la presidencia a gestionar como una hora y pedir que queremos pavimentación, y así es como se hace. Este fue un proyecto de ellos y vinieron y es que cuando andan de campaña los candidatos aquí en el lodo caminando, se vio como estaban las calles y por eso mismo se comprometió. Si él ganaba que iba pavimentar más que nada los accesos a las escuelas.

El gobierno municipal, en el contexto de la consulta ciudadana, ha desarrollado un programa llamado *Miércoles Ciudadano* en barrios y colonias donde las personas expresan sus necesidades, sus peticiones y sus distintas necesidades ante funcionarios municipales que tratan de darle la respectiva atención y planteamiento de posibles soluciones.¹⁴

¹⁴Para tener una idea del funcionamiento del programa “miércoles ciudadano” véase <http://www.reynosa.gob.mx/miercoles-ciudadano/miercoles.html>.

El personal de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio se encargó del proceso de llevar a cabo las obras de infraestructura, a través de asignación directa, concurso, o una licitación pública dependiendo del monto de la obra.¹⁵ La gente no intervino en el desarrollo de la obra, pero es posible que en algunos casos los contratistas y constructores de la obra hayan empleando vecinos de los sectores generando alguna fuente de trabajo temporal.

Según la subdirectora de Fondos Municipales de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Reynosa, en algunos proyectos, primero se hizo una evaluación técnica en las colonias y de acuerdo con las observaciones obtenidas, se decidió qué tipo de obra llevar a cabo en los polígonos. En el caso del 28034 uno de los criterios que fue tomado en cuenta como válido para el planteamiento de la ejecución de los proyectos fue el de la cobertura total. Entre más población se considerara como beneficiada, más sentido tenía la realización de la obra. En el caso del circuito interior construido, el problema para lograr este objetivo pasó por una evaluación técnica superficial, sin tomar en cuenta los aspectos orográficos. Una vez realizado el proyecto empezaron las inundaciones, la acumulación de agua en banquetas y zonas. El mal trazado de las calles y pavimentación generó también problemas de tránsito vehicular y peatonal, lo cual deterioró el trabajo y se puso de manifiesto la disminución del beneficio planeado. Estos errores se acrecentaron por falta de una supervisión adecuada, oportuna y eficiente. Parte de esto se explica porque según manifestaron ciertas autoridades de Sedesol ubicadas en la delegación de Tamaulipas, en la concepción y desarrollo de un proyecto: *no intervenimos para nada en eso, tenemos una apertura programática muy amplia, el municipio nos presenta las obras que quiere desarrollar y lo que hacemos es validarlos con las normas y reglas para que puedan autorizarse* señaló García Barrera.

Dado que en Reynosa ha predominado más la participación del municipio, sin una intervención clara de la ciudadanía que se podría beneficiar, los recursos de Hábitat han sido utilizados en proyectos ya preconcebidos por la autoridad, y que no están directamente relacionados con una idea sobre cómo establecer estrategias para aminorar la pobreza a la que se refiere el programa.

En la otra estrategia genérica que sirve de apoyo para el logro de los objetivos del programa, es decir de aquella vinculada con el mejoramiento de las habilidades sociales, del capital social y humano, regularmente contiene obras o acciones que se ejecutan por medio de los departamentos

¹⁵El listado de contratistas y proveedores a los que se les ha asignado proyectos con sus respectivos montos puede consultarse en la pagina web del municipio de Reynosa <http://www.reynosa.gob.mx/transparencia.html>.

de participación ciudadana u otras oficinas del municipio que tienen entre sus funciones estar en contacto con los pobladores, organizar a la gente, conformar un padrón de beneficiarios y contratar personal para que pueda impartir los cursos. En otras ciudades, a través del DIF y las oficinas de desarrollo social se realizan otras actividades similares como campañas médicas, exámenes de mamografía y/o médicas bucales.

Este tipo de actividades han sido minimizadas en Reynosa, tal vez debido a las grandes necesidades de la población en relación a los servicios básicos o al gran déficit de obras de infraestructura básica que ha hecho que el municipio utilice presupuesto de Hábitat para solventar este atraso, de tal manera que aspectos relacionados con el mejoramiento del capital social se han visto afectados. En el caso de Reynosa se reportan algunos cursos y apoyos al adulto mayor como parte de una intervención exclusivamente del municipio, pero que no es avalada por los pobladores de la ZAP en cuestión.

Según el coordinador de Hábitat en Tamaulipas, la gente suele decir:

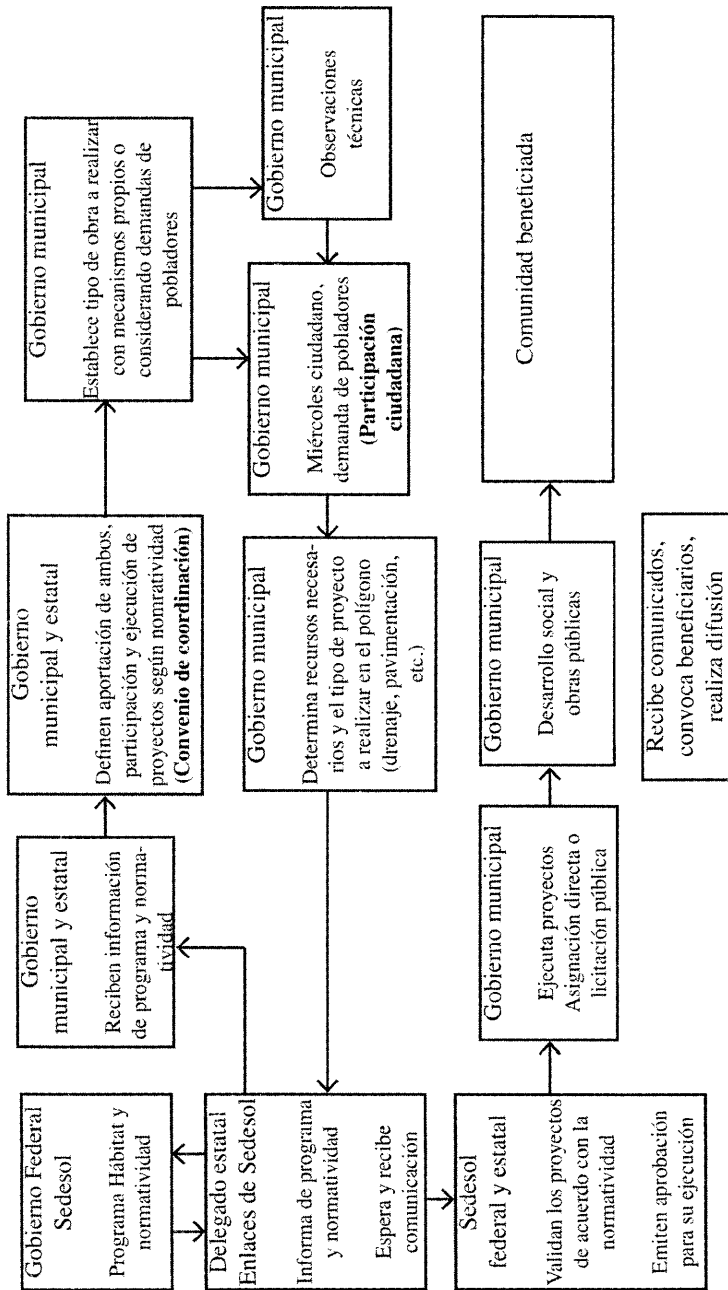
– No, pues, a mí me interesa, agua, drenaje, y pavimentación, para qué quiero cursos de capacitación y pláticas si los niños andan entre el lodo.

No obstante, este coordinador considera también que es importante lo social. *Lo ideal es que ambos proyectos (social y obra) vayan de la mano.* Es vital que la gente tenga formas de ingreso, y por tal razón, está la modalidad oportuna para las mujeres mediante la cual se imparten en las colonias cursos de repostería, corte y confección, peluquería, manualidades, jabones, piñatas, etcétera, y con ello se busca generar medios de trabajo para que las personas puedan obtener ingresos, pero los pobladores definitivamente tienden a darle prioridad a las obras de infraestructura,

– pero... la gente se va por el drenaje, agua y pavimentación.

Finalmente es importante destacar que en la colonia Satélite, una de las colonias más grandes que forman parte de la ZAP analizada aquí, no se percibió una buena organización de los vecinos quienes sólo hacen juntas para discutir la problemática de la comunidad cuando se aproximan las fechas de elecciones políticas. Así, la dinámica organizativa es bastante clientelar y depende de los ritmos políticos de los partidos, es una especie de intercambio de votos a cambio de apoyo y desarrollo para la colonia.

Este particular proceso de la gestión y ejecución de las obras del programa Hábitat con poca participación de los pobladores y dirección municipal fuerte puede verse resumido en la figura 1.



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios de Sedesol y del municipio de Reynosa.

Figura 1. Forma de gestión de obra Hábitat para el caso de Reynosa (2004-2006).

Bibliografía

- “Página de internet de la industria maquiladora en Reynosa”, <http://www.maquilareynosa.com.mx/edicion-118/index.html>.
- “Página de internet del gobierno de Reynosa para el desarrollo industrial”, <http://www.reynosa.gob.mx/Desarrollo-Industrial/directorio/maquila-alfabetico.htm>.
- “Página de internet del gobierno de Reynosa para la transparencia”, <http://www.reynosa.gob.mx/transparencia.html>.
- “Página de internet del gobierno de Reynosa para los Miércoles Ciudadanos”, <http://www.reynosa.gob.mx/miercoles-ciudadano/miercoles.html>.
- Arzaluz, Socorro y Mario Jurado, “Estrategias de combate a la pobreza. El Programa Hábitat en ciudades fronterizas del norte de México: los casos de Nogales, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua”, *Región y Sociedad*, El Colegio de Sonora, vol. XVIII, núm. 37, septiembre-diciembre 2006, pp. 85-126.
- Ayuntamiento de Reynosa, *Plan Municipal de Desarrollo, 2005-2007*, Reynosa, Municipio de Reynosa, 2005a.
- , “Primer Informe de Gobierno del Municipio de Reynosa, Tams.”, 2005b.
- Banco Mundial (BM), “La pobreza Urbana en México”, informe del Banco Mundial, 2006.
- “Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social” (Coneval), <http://www.coneval.gob.mx/>.
- Comité técnico para la medición de la pobreza (CTMP), *Medición de la pobreza en México: variantes metodológicas y estimación preliminar*, México, Sedesol, 2002.
- Dirección General de Estadística (DGE), “Séptimo Censo General de Población”, México, 6 de junio 1950.
- , “VIII Censo General de Población, 1960”, México, 1962.
- , *IX Censo General de Población, 28 de enero de 1970: localidades por entidades federativas y municipios con algunas características de su población y vivienda*, México, Secretaría de Industria y Comercio, 1973.

Gandiaga Salas, Yen, “Gobierno ha dividido al periodismo en Reynosa”, *Diario El Valle*, 21 de julio 2007.

Hábitat, “Secretaría de Desarrollo Social – Programa Hábitat”, <http://www.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=801581>.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), *X Censo general de población y vivienda, 1980*, México, INEGI, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1984.

———, *Encuesta Nacional de Empleo Urbano*, ENEU, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2002, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>.

———, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE)*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005a, <http://www.inegi.org.mx/inegi/default.aspx?s=est&c=10205>.

———, “XI Censo General de Población y Vivienda, resultados definitivos, datos por localidad: Tamaulipas”, 1991.

———, “XII Censo General de Población y Vivienda, resultados definitivos, datos por localidad: Tamaulipas”, en Biblioteca Digital, 2000, <http://www.inegi.gob.mx>.

———, “II Conteo de Población y Vivienda 2005, principales resultados por localidad, Reynosa”, 2005b, <http://www.inegi.org.mx/>.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), “Reglas de Operación del Programa Hábitat”, Diario Oficial de la Federación, 23 de marzo 2004.

Entrevistas

García Barrera, Ingeniero Pablo Alfonso (Coordinador del Programa Hábitat-Sedesol en el estado de Tamaulipas).

Jurado, Mario, “Entrevistas con los pobladores de la colonia Satélite: Aurora Castro Hernández, Octavio Castro, Nohemí Castillo y Gloria Sánchez de Romano y los niños Octavio Castro y Fidel Martínez Vásquez”.

Torres, Ing. Lourdes (subdirectora de fondos municipales de Reynosa).

El Mejoramiento de la Vivienda: un programa del Gobierno del Distrito Federal

*Arturo Mier y Terán**

En este capítulo se presentan dos ejes que hemos considerados relevantes para el análisis del Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal (GDF) en años recientes, como parte de una investigación realizada con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi). En primer término se considera el Programa de Mejoramiento de la Vivienda como parte del Programa Integrado Territorial (PIT) para la superación tanto de la pobreza, como de la exclusión social. En segundo lugar se analiza el mejoramiento de la vivienda como una estrategia urbana y, finalmente, se expone un conjunto de ideas para el rediseño de la política de vivienda en la ciudad de México, desde la perspectiva del gobierno local.

El mejoramiento de la vivienda como parte de la superación de la pobreza

En México, como en otros países de América Latina, donde una parte mayoritaria de la población vive en condiciones de pobreza, los gobiernos locales

*Responsable de la Oficina de Vivienda de la Universidad Iberoamericana, Departamento de Arquitectura y Urbanismo.

de las principales ciudades han comenzado a asumir la tarea de transformar el espacio urbano con criterios de inclusión social, para lo cual han diseñado políticas públicas innovadoras (Fernández, 2005). La experiencia del mejoramiento de vivienda del gobierno del Distrito Federal se ubica en esa perspectiva. Así, se distingue de las políticas habitacionales puestas en práctica por el gobierno federal destinadas principalmente al fomento de la producción empresarial para los sectores de población con capacidad de adquirir ese bien básico, y que no contemplan la posibilidad de ofrecer el acceso a una vivienda a quienes no cumplen con los requisitos exigidos por el crédito comercial.

El Programa de Mejoramiento de la Vivienda de los tres gobiernos del Distrito Federal fue concebido en 1998 como una parte importante de la política social y urbana. Durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2000-2006) se le incorporó al llamado Programa Integrado Territorial (PIT); estrategia que puso en operación un conjunto amplio de acciones dirigidas a los grupos más vulnerables en las zonas urbanas con mayor índice de marginación; para ello se seleccionaron más de 800 unidades territoriales de las 1 352 que constituyen el Distrito Federal. Se realizó con recursos provenientes de la aplicación de medidas de austeridad en el gasto público y fue operado de manera coordinada por los sectores de la administración responsables del desarrollo social, el desarrollo urbano, la vivienda y la salud. Sin embargo, en la estructura interna del PIT dos programas fueron los centrales si se consideran los recursos que movilizaron: el Programa de Mejoramiento de Vivienda, al que le correspondió alrededor de una quinta parte de los recursos asignados al mismo.¹

De esta manera, el mejoramiento de la vivienda se convirtió en parte de una innovadora política social y urbana de atención integral a las necesidades básicas, para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Esta visión exigió poner en práctica nuevas formas de operación institucional y establecer relaciones distintas entre el gobierno y los ciudadanos involucrados, articulando el trabajo en red con otros actores como colegios profesionales, grupos no gubernamentales, organizaciones sociales o políticas y universidades públicas y privadas (Ziccardi y Mier y Terán, 2005).

La operación del Programa de Mejoramiento de la Vivienda, a cargo del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI) implicó una serie de acciones novedosas, entre las que se pueden mencionar: limitación del gasto corriente, territorialización del presupuesto en las zonas de mayor marginación, sistema de crédito blando, simplificación de la operación admi-

¹El otro programa al que se destinó el mayor monto de los recursos del PIT fue el Programa Integral de Adultos Mayores consistente en una transferencia mensual a adultos mayores de 70 años, así como el otorgamiento de servicios médicos y medicinas gratuitos.

nistrativa, oficinas próximas a las zonas de intervención, asistencia técnica profesional y facilidad para los permisos de construcción.

En la formulación original y novedosa de este programa se advierten los mayores avances en la política habitacional local: la puesta en marcha de una modalidad compleja de intervención urbana basada en pequeños créditos con recursos públicos locales y la asistencia técnica profesional para el mejoramiento y ampliación progresiva de la vivienda de las familias propietarias de lotes en zonas de pobreza.

El mejoramiento de vivienda como estrategia urbana

Cabe recordar que la zona metropolitana de la ciudad de México es uno de los principales destinos de las migraciones internas. La ciudad se ha extendido de manera dispersa y fragmentada sobre un territorio de más de 1 500 km, lo que hace ver cada vez más lejana la posibilidad de lograr una ciudad sustentable, en la que prevalezcan condiciones de vida equitativas para sus habitantes. Por el contrario, un rasgo distintivo de la gran ciudad es la desigualdad que prevalece en el acceso a bienes y servicios básicos.

En respuesta a la realidad de la metrópoli el Gobierno de la Ciudad diseñó una estrategia urbana para desestimular la expansión periférica, promover la saturación de zonas centrales y apoyar la autoproducción en las colonias populares dentro de la ciudad. En el campo habitacional, significó intensificar la construcción de nuevos desarrollos en las cuatro delegaciones centrales y restringirlos en las doce delegaciones restantes.² En esas cuatro zonas es donde se puso en operación el mejoramiento y ampliación de la vivienda, aumentando sustancialmente el presupuesto público anual hasta llegar a una cifra sin precedentes de 1 600 millones de pesos en el año 2004 y un total acumulado de 5 600 millones entre 1998 y 2006. Como resultado del programa se lograron mejoras sustantivas en las condiciones de habitabilidad en más de 120 000 predios intervenidos en estos nueve años, se sustituyó la vivienda precaria y en condiciones de riesgo, se introdujeron servicios de agua y drenaje en los predios, se amplió la superficie habitable y se delimitaron las unidades individuales de vivienda dentro de los lotes familiares.

Es importante destacar que el programa no sólo ha mejorado la vivienda existente, al mismo tiempo la ha aumentado de manera progresiva en

²Esta restricción a la construcción de conjuntos habitacionales fue parte del contenido del Bando número 2 emitido por el gobierno de López Obrador.

el interior de los predios, al grado que los proyectos de vivienda han llegado a representar la tercera parte de las acciones anuales apoyadas por el gobierno local (Vega y Monterrubio, 2005). Así, 30 000 familias que participaron en el programa construyeron viviendas nuevas en los mismos predios, cantidad similar a las producidas por otros programas públicos del mismo sector y a la producción comercial en esos años en la ciudad.

Este programa es una opción posible en el contexto urbano actual para las familias que habitan zonas de pobreza y han construido su vivienda progresivamente a lo largo del tiempo. La ampliación y desdoblamiento de la vivienda progresiva en los barrios y colonias existentes con apoyo del gobierno es una estrategia de superación de la pobreza urbana y de inclusión social. Al compartir el espacio entre varias familias, como hacen con el trabajo, el salario, las tareas domésticas o el cuidado de los niños, logran economías que con la vivienda individual no tienen, sobretodo cuando las oportunidades de adquirir un lote o una casa propia están cada vez más lejos de los lugares de trabajo. También concuerda con la estrategia de consolidación de las grandes extensiones ya existentes de la ciudad y control de la expansión periférica urbana con el fin de aprovechar la infraestructura y equipamiento existentes. En este sentido, debe señalarse que los gobiernos locales difícilmente cuentan con recursos para financiar la infraestructura de los nuevos desarrollos de vivienda terminada y es muy difícil y costoso llevar los servicios a lugares cada vez más alejados.

Hacia una política de vivienda para el Distrito Federal

Del estudio realizado surgen un conjunto de ideas a partir de las cuales se exponen seguidamente los ejes que consideramos básicos para el diseño de una política de vivienda, no sólo del ámbito local sino nacional, que incluya los tres ámbitos de gobierno –federal, estatal y municipal– y logre la inclusión social de grandes mayorías de la población de nuestras ciudades que viven en situaciones de precariedad y riesgo urbano y social. Los objetivos que se proponen para una política de vivienda son:

Adoptar una política de vivienda con enfoque social urbano y no sólo de fomento económico

La política de vivienda del gobierno federal concibe la producción habitacional como factor de dinamización económica y canaliza recursos financieros y otorga facilidades a las empresas desarrolladoras. Uno de sus efectos

es la dispersión del crecimiento urbano con graves efectos sobre la economía los gobiernos locales y para las familias que ocupan las viviendas. Si bien los criterios económicos, como el incremento del empleo y el costo de las viviendas, son importantes en una política de vivienda, no deben considerarse como las directrices determinantes en una política dirigida al fomento de la misma. La vivienda es un elemento sustantivo del proceso de desarrollo urbano y no es un componente aislado y dependiente de la dinámica económica.

Esta premisa debe ser la base para el diseño de estrategias que combinen la vivienda social y el urbanismo democrático, cuyo objetivo fundamental es la mejora de las condiciones de vida y del espacio habitable, tanto en el ámbito privado de la vida familiar como en el ámbito urbano que da lugar a la convivencia social.

Reconocer las distintas formas de producción en el diseño e instrumentación de la política

Se debe diseñar e instrumentar una política partiendo del reconocimiento de la coexistencia de distintas formas de producción de la vivienda, particularmente de las modalidades de organización social. Mientras la construcción formal comercial en los años de mayor dinamismo no ha significado más del 20 por ciento de la oferta nacional, la producción social o autoproducción de vivienda ocupa cerca de dos terceras partes de la superficie construida de las ciudades. La autoproducción se realiza en un proceso que dura varios años, de acuerdo a las estrategias de sobrevivencia de las familias, en el cual algunas prácticas sociales como compartir el salario, el espacio construido, el trabajo y las tareas familiares ocupan un papel central para la superación de la pobreza.

La nueva Ley General de Vivienda recientemente aprobada en el Congreso Nacional, reconoce la obligación del gobierno de instrumentar el apoyo a la producción social individual u organizada, dadas las limitaciones que tiene la mayor parte de la población para acceder, por los medios del mercado formal, a una vivienda completa y terminada producida en un proceso único por las empresas comerciales.

Incluir el mejoramiento de la vivienda existente

Ofrecer vivienda nueva para todos es una idea que ha dominado por años los objetivos de la política habitacional. Los análisis cuantitativos tienden a alimentar la concepción de que el problema radica únicamente en la insuficiencia de la oferta frente al crecimiento de la población y dan paso a

políticas que ignoran la dimensión territorial y social de la vivienda. Desde el punto de vista cuantitativo es tan importante la demanda de consolidación y mejoramiento de la vivienda existente como la de vivienda nueva. Lo cierto es que las múltiples situaciones que demandan atención son más diversas y complejas que la sola falta de oferta. Por ello la política debe incluir el diseño e instrumentación de programas específicos para distintas situaciones que se presentan en la ciudad, como son:

- La vivienda deteriorada y el hacinamiento de las familias en las vecindades y edificios antiguos de los centros históricos de las ciudades.
- La vivienda inconclusa y reducida en predios de colonias populares ocupada en su mayoría por dos o más familias que la comparten.
- El deterioro físico y social en la unidades habitacionales.
- La ocupación de tierras de manera irregular en los límites de la ciudad, generalmente ocupando zonas sujetas a conservación ecológica y con riesgos físicos.

Además de atender las necesidades de la vivienda existente, mientras siga creciendo la población y se mantengan las desigualdades sociales, seguirá siendo importante la atención a la vivienda nueva de los sectores de menores recursos debido a:

- La falta de otras opciones accesibles y bien ubicadas de vivienda nueva para las familias de pocos recursos económicos que no pueden ser parte de la demanda efectiva para la producción comercial.
- La poca e irregular oferta de vivienda en renta accesible y en buenas condiciones.

Institucionalizar el Programa de Mejoramiento de la Vivienda

El Programa de Mejoramiento de Vivienda ha tenido un significado muy importante para la vida en la ciudad, ha creado capital social y una forma de relación distinta entre instituciones gubernamentales y ciudadanía. Aunque el programa ha tenido importantes aciertos, debe mejorar su operación e integrarse a una política urbana más amplia. Se convirtió en parte de la política de inclusión social que representó el programa llamado PIT, al reconocer y apoyar la autoproducción, dar crédito a la palabra, simplificar la administración y canalizar recursos sin precedentes a las familias.

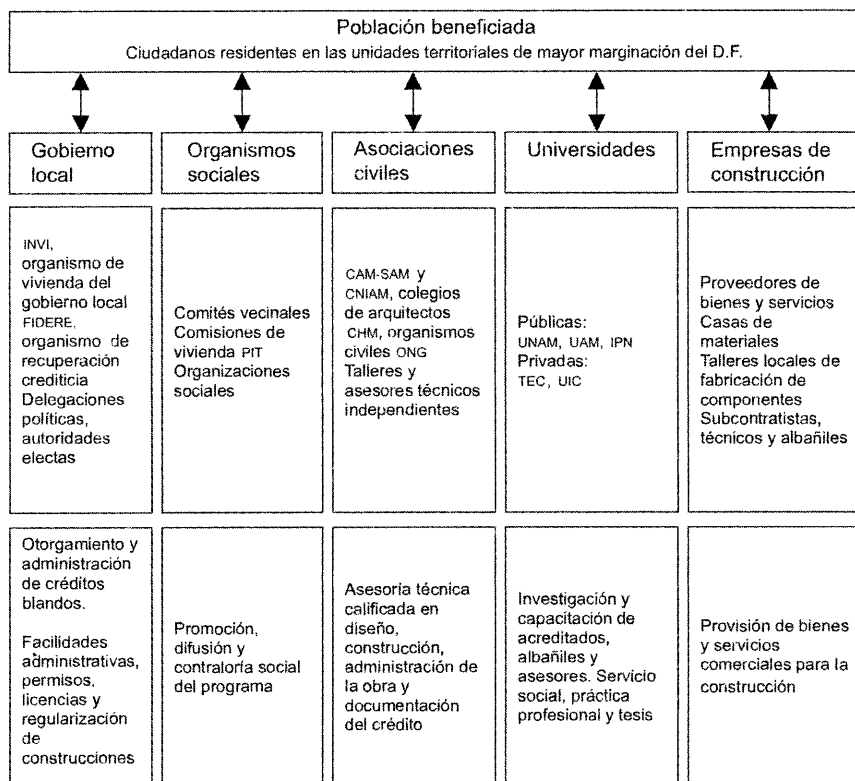


Figura 1. Trabajo en red.

Pero quizás el mayor logro es el trabajo que se realizó en red y que incluyó a los actores públicos y a múltiples actores sociales como organizaciones profesionales de arquitectos, organizaciones civiles de asesoría técnica integral, universidades públicas y privadas con sus programas de servicio social, sus profesores y sus investigadores (véanse los diagramas de las figuras 1 y 2).

Debe garantizarse la continuidad de este tipo de programas e institucionalizarlos en la política social urbana, también debe crearse un marco jurídico especial. Desde el punto de vista financiero es necesario garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para lograr metas significativas, así como crear un fondo revolviente con altas tasas de recuperación, que aplique subsidios selectivos y programas de estímulos al buen pago. En cuanto a la operación se debe fortalecer el trabajo en red, apoyar la organización

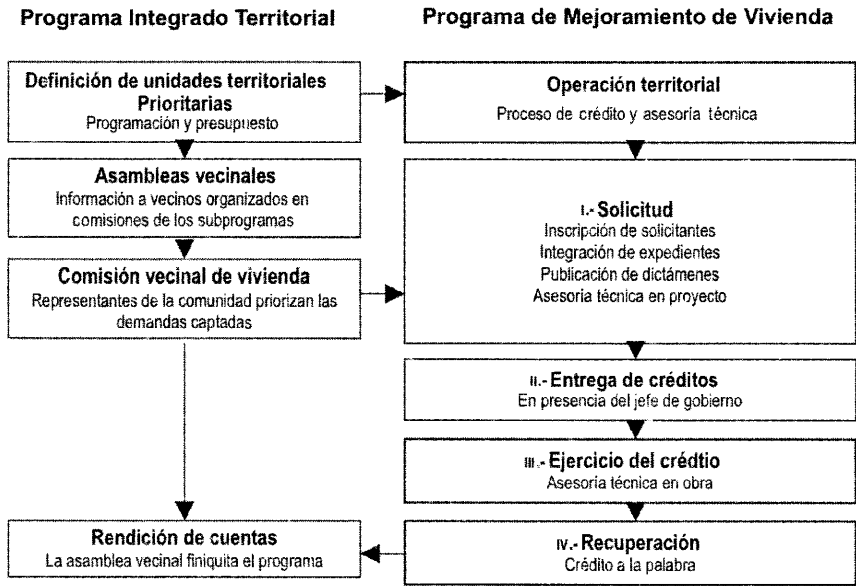


Figura 2. Participación ciudadana en el PMV.

gremial para la asesoría técnica de solicitantes individuales pero también de grupos sociales organizados, fortalecer las instancias de participación social, precisar y ampliar las atribuciones de las delegaciones con relación al Programa.

Articular la vivienda en un programa de barrios o colonias para lograr una ciudad compacta y un desarrollo urbano integral

El programa de mejoramiento de vivienda llevó a la construcción de un capital social muy importante: generó proximidad y confianza en la operación del organismo público, permitió el fortalecimiento de las capacidades sociales, produjo aceptación social de la asesoría técnica y condujo a la formación de más de 300 profesionales y pasantes orientados a la producción social.

Esto permitirá ampliar los alcances del programa y articularlo a una política de consolidación integral de barrios y colonias, atendiendo a las

Cuadro 1. Inversión.

	1998 - 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Inversión acumu- lada (miles de pesos)	189 566	915 435	2 080 423	2 671 697	4 314 819	4 934 562	5 676 498
Inversión por año	189 566	725 869	1 164 988	591 274	1.643 122	619 743	741 936
Mejora- miento y ampli- ación	102 160	411 802	560 227	288 569	985 563	435 991	593 139
Vivienda nueva en lote familiar	87 406	314 067	604 761	302 705	657 559	183 752	148 797

Fuente: Informe de Gestión 1997- 2000, Estadísticas oficiales INVI 2001-2006.

demandas y prioridades sociales en un proceso participativo que vincule autoridades delegacionales y ciudadanos organizados, como puede ser el método del presupuesto participativo.

Entre las demandas más sensibles, se requiere resolver las situaciones de irregularidad jurídica y falta de servicios previas a la mejora de la vivienda. Es necesario planificar la densificación de los barrios para mantener la ciudad compacta y apoyar las estrategias familiares. Hay que promover la titulación y certeza jurídica de la tenencia, vincularlo a otros programas de espacio público, equipamiento básico y accesibilidad, además de las acciones sociales previstas en el PIT.

Para lograr tener un programa de barrios complementario a la vivienda debe revisarse el marco normativo de la planeación urbana, garantizar la existencia un fondo anual de inversión para zonas estratégicas, convenir o someter a concurso los proyectos de barrio con los ciudadanos de la zona, promover las distintas formas de gestión por asociación pública, privada y social según el caso.³

³Mientras se escribía este texto, el gobierno del D.F. puso en marcha un programa comunitario de mejoramiento de barrios el día 9 de junio de 2007.

Cuadro 2. Acciones del Programa de Mejoramiento de la Vivienda.

	1998 - 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Acciones acumuladas	5 862	30 056	54 077	66 097	98 598	113 404	127 286
Acciones por año	5 862	17.894	24.021	12.020	32.501	14 806	13 882
Mejoramiento y ampliación	4 201	12 688	15 101	7 618	22 864	12 492	11 906
Vivienda nueva en lote familiar	1 661	5 206	8 920	4 402	9 637	2 314	1 976

Fuente: Informe de Gestión 1997- 2000, Estadísticas oficiales INVI 2001-2006.

Elementos para el debate sobre el potencial de los programas de apoyo a la autoproducción

En América Latina hay una larga tradición en la autoproducción de vivienda y en el apoyo de los gobiernos a estos procesos. En el marco de las fuertes transformaciones económicas y políticas que ha vivido la región en las últimas décadas podemos advertir que experiencias como la de la ciudad de México aportan evidencia empírica para reforzar los conceptos y las prácticas relacionadas con estas formas de intervención pública en la producción habitacional.

Tomando en consideración la opinión expresada por los expertos en el tema podemos plantear los enfoques desde por lo menos tres ópticas distintas (Mathey, 1992):

1. Algunos expertos, desde una perspectiva optimista, se preguntan como vincular la autoproducción a una estrategia urbana más amplia con criterios de sustentabilidad, basada en los recursos disponibles, fortaleciendo la organización colectiva y con un rol activo de distintos actores sociales y políticos.

2. Otros en cambio insisten en que el apoyo a la autoproducción debe ser complementario de otras políticas económicas y sociales redistributivas que contribuyan a modificar las causas mismas que generan la pobreza, reduzcan el conflicto social y sienten las bases para una gobernabilidad democrática.
3. A estas posiciones se agregan las que colocan en el centro del debate el dilema que plantea la efectividad de estos programas en el corto plazo frente a las implicaciones que pueden tener en el largo plazo.

Esta forma de acción pública en el ámbito de la producción habitacional, atiende el asunto urgente del déficit; sin embargo, hace falta precisar su incidencia en la transformación de las condiciones sociales y económicas que dificultan el acceso a mejores condiciones de vida. En ese sentido, está claro que el programa opera dentro de los mecanismos del mercado, pero al modificar sustancialmente la forma de producción de la vivienda puede generar condiciones que fortalezcan las capacidades de los gobiernos locales, favorecer la organización social y su capacidad de negociación frente al estado, a la vez que mejorar las condiciones de vivienda dentro de los parámetros posibles y transferir recursos importantes a los participantes.

No basta con lograr la vivienda accesible a través de los programas de apoyo a la autoproducción de vivienda, como el descrito; para aumentar su potencial social y urbano es fundamental la participación de los gobiernos locales. Más aún, la reproducción de estos programas depende claramente de las condiciones políticas, al menos de la voluntad de los gobiernos de redistribuir recursos y desde una perspectiva más comprometida con la igualdad, de su corresponsabilidad institucional para crear los espacios e instrumentos de participación democrática a través de los cuales los sectores sociales hagan efectiva la defensa de sus derechos e intereses y actúen para superar los obstáculos para el acceso y mejora de la vivienda.

El Programa de Mejoramiento de la Vivienda del Distrito Federal debe seguir transformándose para lo cual es necesaria la permanente evaluación de los resultados obtenidos y de las formas institucionales y sociales que se desarrollan a partir del mismo. Esta experiencia abre un espacio más para el debate, aporta un aire de optimismo frente a los graves problemas que enfrentan las ciudades mexicanas y representa un llamado entusiasta a los arquitectos, urbanistas y todo tipo de profesionales para que reconozcan nuevamente en la ciudad un terreno fértil para lograr intervenciones con sentido social.

Bibliografía

- Fernández Wagner, Raúl, “Los programas de mejoramiento barrial en América Latina”, 2005, <http://www.urbared.edu.ar>.
- Mathéy, Kosta, *Beyond self-help housing*, Munich, Profil Verlag, 1992.
- Vega, Edna y Anabel Monterrubio, “La experiencia habitacional del GDF”, *Revista Malacate*, núm. 2, 2005.
- Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán, “Poverty and Social Inclusión in México City-Mejoramiento de Vivienda Upgrading Scheme”, en Peter Herrle y Uwe Jens, comps., *Socially Inclusive Cities*, Berlín, Technische Universität, 2005.

El Programa Zumar + Fidepo: una experiencia vigente y... ¿Sustentable?

Gerardo Zamora Fernández de Lara*

Los elementos formales

El Programa de Desarrollo Comunitario para Zonas Urbano Marginadas Zumar+Fidepo (Z+F), por ser de carácter gubernamental, tiene como referencia las orientaciones que son propias del Gobierno del Estado de Guanajuato, entre las que destaca

una reorientación de las políticas públicas, de tal manera que benefician a las personas de manera concreta y tangible, sin anteponer a ultranza las condiciones del crecimiento económico o cualquier otra (Zumar+Fidepo, 2004).

Una de las características más acentuadas del programa es el sentido axiológico (valorativo) que busca imprimir a su trabajo. Este sentido está claramente expuesto en la idea alternativa de

construir un *modelo* que permita atender efectivamente y a fondo tal problemática, desde una perspectiva diferente, que trascienda el concepto de crecimiento económico, que vaya más allá, hasta el hombre mismo, hasta su dignidad como persona,

*Profesor-investigador del Departamento de Política y Cultura de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco.

logrando su transformación interior y un cambio social que le permita vivir en justicia (Zumar+Fidepo, 2004).

Como programa social que se precia de ir más allá de un pragmatismo coyuntural, Z+F ha estructurado su razón de ser en tres elementos institucionales que le configuran: misión, visión y objetivos. En esta tríada de elementos se encuentran sus referentes y soportes axiológicos y metodológicos para el modelo de desarrollo que pretende generar en las zonas urbano-marginales que son foco de su atención. En el cuadro 4 se analizan la misión, visión y objetivos del programa.

Como se puede apreciar en el cuadro 4, en términos generales los factores clave de la misión se engarzan con la definición de visión y, a su vez, los factores clave de la visión también tienen secuencia lógica con los objetivos, hasta finalmente encadenarse con las líneas estratégicas del programa. Por tanto puede afirmarse que existe una congruencia formal en los planteamientos teóricos y metodológicos de Z+F.

Tras revisar los aspectos formales del programa, debe mencionarse el resultado de la indagatoria acerca de la apropiación que del modelo ha realizado el personal de la Unidad Técnica de Coordinación (UTC) del programa y los promotores a cargo de las Unidades de Desarrollo Local (UDL) en cada una de las 17 microrregiones donde opera el programa.

Así, al entrevistarlos y solicitar que con frases o palabras definieran el sentido y propósito del programa (equivalente a su misión), sus respuestas más frecuentes fueron: 1) procesos de organización y participación sociales; 2) mejorar la calidad de vida; 3) autogestión y autodesarrollo; y 4) desarrollo local de las comunidades.

Al preguntarles cuáles son los principales objetivos del programa, manifestaron los siguientes: 1) promover la participación y organización social; 2) autodesarrollo y autogestión; 3) mejorar la calidad de vida.

Por último, hacia 2012 visualizan un programa que habrá logrado: 1) generar comunidades autogestivas y participativas; 2) consolidarse como un programa con amplio reconocimiento en el ámbito institucional; y 3) obtener mayor presencia estatal, ampliando su operación hacia otras zonas o microrregiones.

De acuerdo con las respuestas, sin duda el personal de la UTC y de las UDL, en conjunto, tiene una percepción y apropiación del programa muy homogénea y congruente, en términos generales, con los elementos formales (misión, visión y objetivos) que definen y sustentan el modelo del programa. No obstante, es preciso anotar que en su percepción-apreciación no se manifestó explícitamente en la concepción formal del modelo el factor educativo que se presenta como componente fundamental.

Cuadro 1. Misión, visión y objetivos del programa.

<p style="text-align: center;"><i>Misión</i></p> <p>Facilitar los procesos de organización social de los habitantes de las zonas urbano marginadas del estado de Guanajuato generando el desarrollo participativo y autogestivo e impulsando el mejoramiento de su calidad de vida a través de procesos de desarrollo integral.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Factores clave</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Proceso de organización social - Generación de desarrollo participativo y autogestivo - Impulso del mejoramiento de calidad de vida
<p style="text-align: center;"><i>Visión</i></p> <p>Ser un programa reconocido por la sociedad, que impulse la generación de estructuras sólidas de organización social; sustentado en sus valores y comprometido con los grupos marginados, participando en su desarrollo integral.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Factores clave</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reconocimiento del programa por parte de la sociedad - Impulso de las estructuras de desarrollo de organización social
<p style="text-align: center;"><i>Objetivo general</i></p> <p>Mejorar la calidad de vida de los habitantes de los Municipios del Estado de Guanajuato que concentran los mayores índices de pobreza urbana, a través de procesos educativos y de organización comunitaria.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Factores clave</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Procesos educativos - Organización comunitaria
<p style="text-align: center;"><i>Objetivos específicos</i></p> <p>Identificar las zonas urbanas pertenecientes al Estado de Guanajuato clasificadas como marginadas y que requieran de atención.</p> <p>Sensibilizar a los habitantes de la microregión sobre la problemática presente en sus colonias.</p> <p>Elaborar, en conjunto con los beneficiarios planes de Desarrollo Microregional encaminados a disminuir la problemática detectada.</p> <p>Desarrollar las actividades que se han propuesto en los planes.</p> <p>Generar Proyectos Comunitarios autogestivos.</p> <p>Otorgar seguimiento y evaluación de las actividades y los proyectos.</p> <p>Sistematizar las experiencias de trabajo.</p> <p>Generar modelos de intervención comunitaria para Zonas Urbano Marginadas.</p>	<p style="text-align: center;"><i>Factores clave</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificación de zonas urbano marginadas de Guanajuato - Sensibilización de las personas - Elaboración activa y conjunta de planes de desarrollo - Realización de actividades propuestas - Impulso de trabajo comunitario con fines autogestivos - Generación de datos y resultados - Sistematización - Modelos de intervención en la comunidad

Las premisas metodológicas

Un aspecto interesante de la revisión del modelo que presenta el programa se refiere a sus premisas y orientaciones metodológicas para el trabajo operativo:

Destaca, desde luego, la adopción del enfoque microregional como la mejor forma de focalización, acercamiento y concreción de los propósitos y objetivos que hacen referencia a una población-objetivo lo más específica y acotada. En este sentido, sigue siendo un acierto mantener los asentamientos físicos y operativos de las UDL en las microrregiones (independientemente de que se puede cambiar o se puede redefinir su circunscripción territorial).

En una perspectiva de cambio y transformación sociales, dos factores parecen clave: una motivación, que puede ser una necesidad material o una visión de un futuro diferente; y un aprendizaje a partir de la experiencia en el entorno social. A diferencia de los cambios inducidos o impuestos, las transformaciones sociales se buscan y se construyen a partir del principio de necesidad, que en el caso de Z+F parece un elemento que se pretende rescatar con el diagnóstico de las microrregiones. Al igual que el principio de necesidad, el aprendizaje es también un motor para activar un proceso que se cimienta sobre lo que ya se es, sobre los conocimientos que se tienen, las experiencias anteriores, las prácticas cotidianas, la organización del tiempo y espacio, el uso de los recursos, su historia, y también sobre la realidad que se quiere transformar y el horizonte que se anhela construir (Landázuri, 2005).

La metodología instrumentada en la puesta en marcha del programa avanza en estas directrices: la educación popular y la investigación-acción. Algunas de sus prácticas van mostrando caminos y posibilidades. Algunos ejemplos en este sentido serían el procedimiento para la identificación de necesidades, de toma de decisiones y de planeación de proyectos registrados en los estudios de las microrregiones; los talleres de capacitación para promotores comunitarios de salud y las dinámicas de evaluación de los mismos, muestran que se han ido construyendo espacios de organización, reflexión, decisión y gestión.

Ahora bien, sin dejar de apreciar dichos avances en su justo valor, es necesario señalar que la direccionalidad de los esfuerzos en las acciones aún es limitada; de tal forma que del conjunto de funciones desempeñadas cotidianamente por los jefes y promotores, la que menos posibilidad ha tenido de ser llevada a cabo es la correspondiente a la implementación de programas de capacitación formal e informal a promotores comunitarios y gente de la microrregión.

El significado sociopolítico del programa

Por otra parte debe mencionarse con toda claridad el significado sociopolítico que representa y expresa el programa, con mucho decoro además, al formar parte de la política social del Gobierno del estado. Resulta pertinente retomar la discusión acerca de la gobernabilidad y la gobernanza; términos que refieren a la interacción entre gobernados y gobernantes en búsqueda de acuerdo y consensos respecto a las demandas de la población y sus posibles soluciones. Las tendencias recientes sobre el desarrollo enfatizan el buen gobierno (o la gobernanza participativa) como medio para combatir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población de los países en desarrollo.

El sentido de gobernabilidad y gobernanza referido al programa contiene una tensión, incluso política, pues entraña, por una parte, aceptar entre los agentes gubernamentales y de los sectores sociales que en él participan, un modelo de intervención alternativo que, por sus características, obtiene resultados a mediano y largo plazo y no siempre con evidencia tangible; por otra, implica apostar a políticas públicas más flexibles y menos atadas a inercias y estilos del círculo gubernamental más tradicional (La polémica acerca de la pertinencia de la figura del fideicomiso para el programa, expresa esta tensión). Surge aquí la preocupación de los tiempos cuando se trata de incidir en condiciones de pobreza y marginalidad históricas, y a la vez fortalecer aprendizajes a contracorriente de las huellas que dejó una cultura política paternalista, asistencialista y economicista.

En tal sentido, pocas dudas puede haber respecto a la conveniencia de apoyar programas de acción interventora que sean factores de gobernabilidad en zonas críticas como la atendidas por Z+F. De tal suerte que si apelamos a la opinión de los entrevistados, respecto a qué tanto el programa ha respondido a las expectativas de la política social del gobierno del estado, se encuentra que hay un consenso amplio de que sí responde a ella, en la medida que realmente están atendiendo la problemática de las zonas urbano-marginales. Esta es la apreciación de los representantes de los gobiernos municipales entrevistados; aunque en general la imagen del programa es buena en los círculos gubernamentales, también es cierto que es variable y desigual en algunos municipios.

Además y por fortuna, el programa parece haber logrado una cierta protección frente a acciones políticas maniqueas. El programa ha asumido un discurso y una práctica que lo ubican dentro de las corrientes actuales que buscan construir espacios de autogestión, anteriormente vedados a las voces ciudadanas, o que les convocaban simplemente para convertirse en maquinaria de la gestión gubernamental (Cornwall, 2003).

De acuerdo a Cornwall el salto cualitativo está entre la construcción de *formaciones efímeras* que, aunque tienen resonancia con la democracia directa, suelen ser más bien de consulta en las que los ciudadanos son invitados a dar su punto de vista y a actuar *con/al interior* del estado, y la de las *interfases alternativas* en las que los ciudadanos se constituyen en actores de autotransformación.

Hasta ahora, y luego de ocho años de intervención en las microrregiones, el programa Z+F parece haber dejado atrás la condición efímera y bien podría estar por perfilarse como auténtica alternativa facilitadora de la organización social comunitaria. Desde esta perspectiva, tanto la metodología de trabajo como la visión a mediano y largo plazo y los ajustes en su planeación estratégica serán elementos centrales para consolidarse como alternativa singular en el campo de la política social.

Presencia e imagen del programa

Una manera de medir la presencia de un programa social es definiendo qué tanto la población objetivo lo conoce. En el conjunto de las 17 microrregiones se observa que buena parte de los habitantes de las colonias donde opera el Programa Zumar + Fidepo conocen su existencia, puesto que 58 por ciento de los encuestados dicen conocer a “Fidepo”.

Además, 32 por ciento de la población encuestada dijo tener algún familiar o conocido que de alguna manera participa en las actividades que las UDL realizan en las microrregiones, lo que es de suma importancia como potencial factor multiplicador del impacto del programa. Asimismo, 75 por ciento de las personas encuestadas considera que en su colonia el programa es conocido, e incluso “muy conocido” en opinión de 41 por ciento de ellos. Así, los datos evidencian que su presencia en el conjunto de las 17 microrregiones es muy buena. Ahora bien, la presencia y conocimiento en las microrregiones tiene, obviamente, diferencias. De ahí que los resultados por región operativa (Centro, Norte, Occidente y Sureste) también lo expresen: en orden de mayor presencia están las regiones Occidente, Centro y Norte, quedando con mayor rezago la región Sureste.

Otro elemento importante para la medición del impacto, y un poco más fino, es el conocimiento que la población tiene del tipo de actividades que realiza el programa en las UDL y además su opinión acerca de qué tanto ayudan a la resolución de los problemas de la colonia. Las respuestas a dichas preguntas nos permiten apreciar la imagen que las comunidades de las microrregiones tienen del programa. La población de las 17 microrregiones respondió de la manera como se indica en el cuadro 1.

Cuadro 2. Conocimiento del programa en el conjunto de las 17 microrregiones.

	<i>Respuestas afirmativas %</i>
¿Conoce algún programa que en su colonia realice actividades que apoyen la organización y cooperación de la gente para mejorar las condiciones de su colonia? Menciones afirmativas	28
¿Conoce el programa Fidepo?	58
¿Usted, algún familiar o vecino suyo ha participado en las actividades que realiza Fidepo?	32
¿Qué tan conocido es Fidepo aquí en la colonia?	
Mucho	41
Regular	34
Poco	14
Nada	5

Las actividades que las personas encuestadas ubican o relacionan más con el programa son aquellas relacionadas a los ejes de desarrollo de Economía, y de Educación, Cultura y Recreación; de tal suerte que las actividades más conocidas son aquellas que generan un beneficio económico (panadería, carpintería, repostería, belleza y estética, cocina, entre otras); y las que ofrecen esparcimiento e impulso educativo (*aeróbics*, manualidades, baile, música, deportes, computación, alfabetización, educación básica, etcétera). En contraste, no están en la percepción de la gente actividades vinculadas a obras públicas y servicios y, escasamente, a organización social, salud y medio ambiente, y autodesarrollo.

Debe destacarse que la apreciación que tiene respecto a las actividades es positiva: 56 por ciento de los encuestados tiene una opinión favorable; por ejemplo, 15 por ciento considera que Fidepo ayuda a las personas, otro 14 por ciento dice que el programa proporciona herramientas de aprendizaje, mientras que otro 37 por ciento no manifiesta opinión alguna, y tan sólo 3.5 por ciento expresa alguna opinión negativa respecto al mismo.

La percepción respecto al aporte que realiza el programa a la solución de los problemas de las colonias está dividida, ya que un 46 por ciento de las personas encuestadas expresan que sí ayuda a solucionar los problemas que aquejan a sus colonias; pero otro 53 por ciento considera que poco o nada aporta para solucionar sus problemas.

Cuadro 3. Percepción de la población acerca del programa en el conjunto de las microrregiones (porcentaje).

	<i>Respuestas afirmativas</i>
Tipo de actividades que desarrolla Fidepo en la colonia	
Organización Social	2.6
Economía	31.1
Educación, cultura y recreación	52.4
Salud y medio ambiente	2.5
Obras públicas	-
Auto desarrollo	1.04
Talleres en general	-
Otras actividades	10.29
No sabe	-
Opinión respecto las actividades del Programa	
Positivas	56.1
Negativas	3.5
Otros	2.7
No sabe/ No contestó	37.7
Cree que las actividades del Programa ayudan a resolver los problemas de su colonia	
Mucho	21.0
Regular	25.0
Poco	27.0
Nada	26.0
No sabe/ No contestó	1.0

Cobertura poblacional 2004-2005

El interés por conocer la cobertura poblacional en este ejercicio de evaluación es para apreciar el alcance de las acciones y recursos canalizados por el programa con el objeto de lograr su finalidad de

generar condiciones para mejorar la calidad de vida de los habitantes, a través del fortalecimiento, consolidación y ampliación de los procesos de educación popular y desarrollo integral en las zonas urbanas marginadas (Reglas de operación, 2005).

La población directamente beneficiada en las 153 colonias del conjunto de las microrregiones, para 2004, fue de 5 231 habitantes. La figura 1

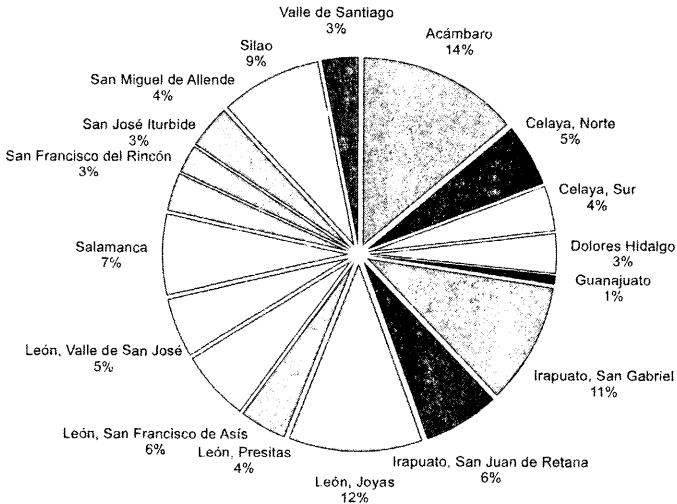


Figura 1. Población beneficiada por microrregión.

muestra el porcentaje de la población beneficiaria por microrregión, donde el círculo representa el total de la población beneficiaria y cada corte representa el peso o la carga de la población beneficiaria por UDL. Destacan Acámbaro con 13.8 por ciento del total de la población beneficiaria del programa, León Joyas con 11.5 por ciento e Irapuato San Gabriel con 10.5.

A partir de la población directa y asumiendo que por las características del programa se logra un efecto multiplicador de 5 por ciento, se estima que la población total beneficiada (directa e indirecta) en 2004 fue de 26 295 habitantes en el conjunto de microrregiones, concentrándose 45 por ciento en cuatro de ellas: Acámbaro, León Joyas, Irapuato San Gabriel y Silao.

Para 2005 se observa un decremento de la población directamente beneficiada, pues se reportan 4 428 personas. Aun cuando el programa muestra tal disminución de beneficiarios, se observa una distribución más homogénea de la población beneficiaria directa en la mayoría de las UDL, lo que indica una carga de trabajo más equitativa. Así, la población beneficiada directa e indirecta en 2005 fue de 22 263 habitantes.

En la distribución por género de los beneficiarios del programa, se observa que las mujeres son el sector de la población que tiene mayoría con 79 por ciento y sólo la quinta parte de los beneficiarios corresponde al sexo masculino. Este comportamiento en la distribución del género entre los beneficiarios del programa parecería un enfoque sesgado, sin embargo, debe entenderse más como una característica específica del programa que éste

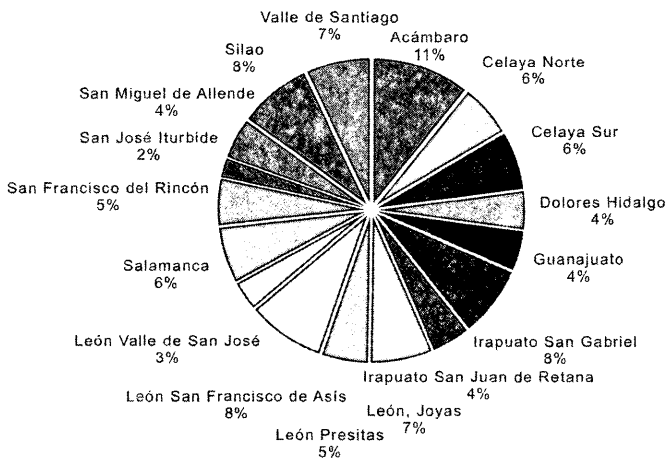


Figura 2. Porcentaje de la población beneficiaria por microrregión, 2005.

debiera explotar y potenciar.

Respecto a los cuatro grupos de edad que atiende el programa, su distribución en el conjunto es la siguiente: se observa una composición en la que predominan los beneficiarios en edad adulta (la tercera parte); en una proporción similar (30 por ciento) se encuentran los grupos integrados por jóvenes. En lo que se refiere a los niños y los adultos mayores representan 21 y 16 por ciento de la población beneficiaria. Desde luego, esta composición general tiene variantes importantes en cada UDL que merece la pena observar y reflexionar sobre ellas. Por ejemplo, Celaya norte sorprende con un 66 por ciento de beneficiarios jóvenes (el doble de la tendencia general); León Presitas con 50 por ciento de adultos; Valle de Santiago y Guanajuato con 33 por ciento en edad adulta (también el doble de la tendencia general), frente a León San Francisco de Asís con 51 por ciento de niños; otras como San Francisco del Rincón y Salamanca contrastan al presentar proporciones muy equilibradas entre los grupos de edad de sus beneficiarios.

Situación del programa y sustentabilidad

El ejercicio de evaluación realizado al Programa Zumar + Fidepo se sustentó en un conjunto de referentes e indicadores observados y aplicados en las UDL. Conviene ahora hacer una recopilación que sintetice los resultados

obtenidos en este rubro de impacto y efectividad operativa. Para ello se han elaborado el cuadro 4 y la figura 3 que concentran los resultados más importantes obtenidos por cada UDL en los años 2004 y 2005.

Del conjunto de referentes e indicadores se seleccionaron siete que son expresivos de la situación que guarda el programa en cuanto a la congruencia con el diseño estratégico, la efectividad (eficacia y eficiencia) en su aplicación operativa en las microrregiones y la presencia e imagen lograda en ellas a partir de la acción coordinada de las instancias que componen su estructura organizacional y que se concreta en la operación cotidiana de las UDL, finalmente. Por esta razón, es válido presentar una evaluación que pondere los principales aspectos del programa a partir del registro particular de dichos aspectos en cada una de las UDL, durante el periodo 2004-2005. Ello bajo la consideración de que estas últimas no son partes aisladas del programa ni responsables únicas, sino constitutivas de un todo estructurado (el programa Z+F) donde las partes y el todo son corresponsables de sus expresiones y resultados.

Conforme a lo anterior, los siete referentes seleccionados se exponen en una figura heptagonal donde cada vértice representa, en una escala con base 100,¹ la ponderación correspondiente a cada indicador o referente registrado en las evaluaciones de cada UDL, pero integrados para representar el comportamiento del programa en su conjunto. De tal forma que el área cubierta (sombreada) del heptágono representa su ponderación global en el periodo 2004-2005. Conviene observar la tabla de ponderación con la estatificación resultante, para ubicar cada una de las UDL en la clasificación general relativa a la congruencia estratégica y efectividad operativa.

Como se puede apreciar en la figura 3, el comportamiento del programa es desigual en los referentes e indicadores observados, lo cual es expresión lógica de las variantes y desiguales circunstancias en la operación de las 17 UDL. Resulta claro que en los alineamientos operativos y de desempeño se manifiesta la mayor homogeneidad, así como en la gestión de vínculos institucionales, lo cual puede explicarse porque esos registros expresan elementos estratégicos y normativos comunes a todo el programa y direccionados de manera relativamente más homogénea desde la UTC hacia las UDL. En cambio, los otros cuatro indicadores manifiestan diferencias en la aplicación operativa de las 17 UDL, aunque la ponderación agregada en los vértices del heptágono refleja la situación de conjunto del programa.

Así, puede observarse que, en promedio, la presencia e imagen alcanzada en las microrregiones es apenas regular (desde luego hay UDL cuyo

¹La conversión de los puntos registrados en una escala con base 100, se hace tomando el mayor puntaje registrado como equivalente a 100 puntos y facilitar así la graficación y comparación de los puntos reales.

Cuadro 4. Consistencia Estratégica y Efectividad Operativa.

<i>Estratos</i>	<i>Microrregiones 2004-2005</i>	<i>Promedio %</i>
I	Acámbaro	90.13
	León Presitas	86.73
	Dolores Hidalgo	85.37
	León San Francisco de Asís	83.03
II	Salamanca	80.63
III	San Francisco del Rincón	72.51
	León Valle de San José	71.85
	Irapuato San Gabriel	71.39
	León Joyas	70.28
	Irapuato San Juan de Retana	67.77
IV	Celaya Norte	67.68
	Guanajuato	67.02
	San José Iturbide	66.01
	San Miguel de Allende	65.33
	Silao	64.25
	Celaya Sur	62.92
	Valle de Santiago	59.76

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la evaluación.

trabajo ha logrado muy buena imagen y presencia en sus microrregiones), 73 puntos, pero no desdeñable; la efectividad (eficacia y eficiencia) alcanzada en cobertura poblacional (50 puntos) y en la consistencia operativa de formación y seguimiento de grupos base autosustentables (49 puntos) deben mejorarse bastante, incluso apoyándose en los mejores resultados de efectividad en la formación de grupos base (82 puntos).

Así, el programa logra en promedio 72.5 puntos de calificación respecto a la consistencia estratégica y efectividad operativa. De acuerdo con la gráfica y sus resultados, las instancias de coordinación y operación deben apoyarse en el diseño estratégico y organizacional, a la vez que fortalecerlo, y continuar cultivando las vinculaciones establecidas, para que esos referentes y una planeación más sólida enfocada a las UDL con mayores dificultades en la eficacia y eficiencia, puedan remontar con éxito esta situación.

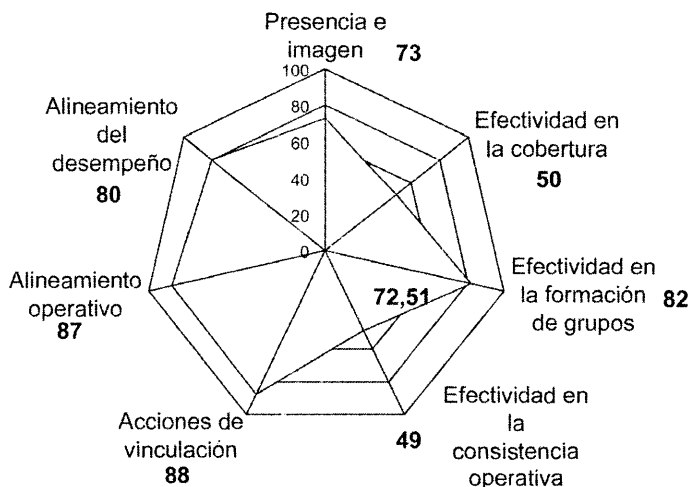


Figura 3. Consistencia estratégica y efectividad operativa en z+f, 2004-2005.

Elementos de sustentabilidad

El proceso empírico de evaluación permitió, además de los resultados tangibles presentados, observar una serie de aspectos e interacciones que fueron develando varios elementos muy positivos del programa que pueden y deben ser presentados como factores de sustentabilidad en el futuro próximo. Dichos elementos son confiables y demostrables; por lo que el programa, apoyándose en ellos, puede sortear las limitaciones y amenazas que también fueron expuestas anteriormente. De tal suerte que vale la pena destacar esos elementos de sustentabilidad como una de las conclusiones de importancia e interés de esta evaluación:

- Los elementos axiológicos (valores) que soportan la razón de ser institucional del programa: misión, visión y objetivos.
- La estructura orgánica y organizacional, cuya *caracterización mixta de corte empresarial-diversificada* le permite operar, en términos generales, con cierta fluidez en la transmisión vertical y horizontal de las decisiones e instrucciones operativas.
- La vocación de servicio y sentido de responsabilidad profesional del personal que integra el equipo de trabajo de z+f, se destaca como fortaleza del programa.

- La imagen social lograda en las microrregiones, si bien un tanto dispersa, ha logrado un consenso aceptable en torno a que las actividades del programa son buenas y positivas para la población.
- La presencia física y operativa del programa en las microrregiones, cuya huella se detecta en el conocimiento que de él tiene la población-objetivo y más específicamente el conjunto de beneficiarios directos e indirectos. Ello constituye una plataforma social construida por el programa que debe ser potenciada.
- La articulación interinstitucional y el reconocimiento y respeto alcanzado en los círculos gubernamentales y sociales de los municipios, hace de Z+F un instrumento de gobernabilidad y gobernanza que, como tal, tiende a consolidarse.

Por todos estos elementos de sustentabilidad, el programa Z+F ha logrado sortear los riesgos de ser un instrumento coyuntural y efímero y parece tener condiciones para consolidarse como alternativa de política social innovadora para facilitar los procesos de organización y desarrollo social en las comunidades donde opera actualmente y, más importante, hacia donde pueda ampliar su intervención social.

Bibliografía

- Cornwall, Andrea, *Creando espacios, cambiando lugares: la ubicación de la participación en el desarrollo*, México, IDS / IIS-UNAM /UAM-X, 2003. (Cuaderno de Investigación núm. 1).
- Landázuri Benítez, Gisela, “El programa ZUMAR+FIDEPO. Análisis y comparación con otros programas latinoamericanos”, *Política y Cultura*, núm. 30, 2005, pp. 165–192.
- Zumar+Fidepo, “Programa de desarrollo comunitario para zonas urbano marginadas: plan de trabajo 2004”, mecanoscrito, Guanajuato, 2004.

Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México

*Alejandro Navarro Arredondo**

Introducción

Las décadas pasadas han sido periodos de importantes reformas de la política social mexicana, gracias a las cuales nuestro país ha llevado a cabo modificaciones significativas en sus programas sociales. Estos cambios han suscitado la descentralización de facultades hacia los gobiernos locales y otros actores no gubernamentales, además han influido en la forma en que el Estado y la sociedad trabajan conjuntamente en la solución de los problemas sociales. Por otro lado, uno de los desafíos más importantes en México es el de la pobreza urbana. En 2006, la magnitud de la pobreza en nuestro territorio ascendió a 44.6 millones de personas, de las cuales 23.6 millones (52.9 por ciento) se encontraban en zonas urbanas, situación que coloca a México como uno de los países que mejor ejemplifica el proceso mundial de “urbanización de la pobreza”.¹ Las autoridades mexicanas han respondido a este desafío implementando programas sociales inspirados en los principios de integralidad, subsidiaridad y corresponsabilidad. La estrategia ha consistido en apoyar a la población pobre en el acceso a activos

*Estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la UNAM, con especialidad en administración pública.

¹Cifras publicadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, disponibles en: <http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicado2/Comunicad-prensa-002-CONEVAL-Anexo.pdf> (Consulta, 05 de septiembre de 2007).

patrimoniales, particularmente vivienda, así como en la dotación de servicios de infraestructura urbana. Sin embargo, uno de los problemas de este estilo descentralizado que han adquirido los programas mexicanos para la superación de la pobreza urbana radica en la participación de múltiples actores en la solución de un mismo problema, situación que imposibilita una acción colectiva coherente. Los objetivos que proponen cada una de las organizaciones (públicas o privadas) que se involucran en estos programas son a veces contradictorios o incompatibles. En virtud de lo anterior, el presente documento tiene como objetivo analizar los procesos de coordinación intergubernamental del *Programa Hábitat*, el principal programa de superación de la pobreza urbana en México. El análisis pretende enfocarse principalmente en las relaciones sectoriales existentes entre diversas dependencias de los tres ámbitos de gobierno (tanto federal y estatal como municipal) y en las características del marco institucional en el que estos actores deben coordinar sus esfuerzos para atender el problema de la pobreza urbana.

La pobreza urbana en México

El acelerado proceso de urbanización que ha experimentado México durante el siglo xx fue impulsado en gran medida por la intensa movilidad de población ocurrida desde las áreas rurales hasta las zonas urbanas. En junio de 2007, de los 105 millones de personas que habitaban dentro del país, 63 por ciento vivía en ciudades.² De acuerdo con el Banco Mundial, la velocidad con que se dio este proceso de urbanización impidió que se desarrollaran los mecanismos de planeación que hubieran permitido una transición de lo rural a lo urbano con menores costos sociales (Banco Mundial, 2004:26-34). El rápido crecimiento experimentado por la mayoría de las ciudades del país sobrepasó la capacidad de los gobiernos locales para ampliar y fortalecer la oferta de infraestructura y de servicios al ritmo que demandaba una población urbana cada vez más numerosa. De esta forma, el patrón con que ocurrió el crecimiento urbano en México contribuyó a la reproducción de rezagos sociales y *ha convertido a las ciudades en espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza* (Mota, 2005). La concentración de un número cada vez mayor de pobres en las ciudades ha dado lugar a un intenso proceso de urbanización de la pobreza. Las cifras disponibles así lo confirman. Se estima que para el año

²Cifras publicadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), disponibles en: <http://www.inegi.gob.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324>, (Consulta, 05 de septiembre de 2007).

de 2006 más de una tercera parte de los hogares urbanos del país estaba dentro del umbral de pobreza patrimonial.³

En el caso mexicano los hogares en situación de pobreza tienden a concentrarse en algunas zonas de las ciudades. Las áreas geográficas con estas características suelen formar conglomerados o polígonos de concentración de pobreza que contrastan con las zonas residenciales y coadyuvan a la formación de ciudades “divididas” habitadas, por un lado, por ciudadanos con derechos plenos, asentados en zonas que cuentan con una adecuada infraestructura, equipamiento y servicios y, por el otro, por personas en situación de pobreza, quienes se encuentran segregadas espacial, social y económicamente, en barrios y colonias con instalaciones precarias (González, 2006). A la segregación socio-espacial en las ciudades mexicanas, se agregan otro tipo de factores relacionados con la *exclusión social* que sufren los pobres urbanos:⁴

1. Dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, y a la educación.
2. Carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos.
3. Discriminación por género a la que están expuestas las mujeres en el trabajo o en la vida social.
4. Discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos (inmigrantes, indígenas, discapacitados) (Ziccardi y Mier y Terán, 2005:6).

En este contexto, los pobres de las urbes mexicanas demandan, entre otros aspectos, condiciones propicias para garantizar el ejercicio de sus derechos ciudadanos; adecuada infraestructura, equipamiento y servicios,

³Fuente: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (*op. cit.*). La pobreza alimentaria es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación, correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI-CEPAL. La pobreza de capacidades es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación. La pobreza patrimonial es la proporción de personas cuyo ingreso per cápita a nivel de hogar es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda y transporte público. En el 2006 las líneas de pobreza en el área urbana se ubicaron en 790.74 pesos para la pobreza alimentaria, en 969.84 pesos para la pobreza de capacidades y en 1 586.54 pesos para la pobreza patrimonial.

⁴De acuerdo con Subirats *et al.* (2005), la exclusión social se refiere a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o se les niegue posibilidades de acceder a beneficios institucionales.

con énfasis en las personas que requieren cuidados especiales; disponibilidad de espacios públicos que fortalezcan su arraigo y que les permitan crear redes sociales. Para encarar estas demandas, el gobierno mexicano ha diseñado diversos programas, muchos de los cuales, se han visto afectados por cambios globales en la política social mexicana. A continuación revisaremos brevemente la trayectoria de estos cambios.

La reforma de los programas de superación de la pobreza urbana en México

En la década de 1980-1990 el modelo de política social tuvo que modificarse. En estos años se vivieron restricciones macroeconómicas sin precedentes que hacían ver como prohibitiva una política social de corte universalista. Este es el inicio de una fase de la política social en la que el gobierno mexicano redujo el gasto social considerablemente en aras de reducir el déficit público. Las medidas de austeridad aplicadas implicaron, entre otras cosas, la reducción del recurso destinado al sistema de bienestar social. De esta forma, programas como el de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas (Coplamar) desaparecen del escenario público. Es hasta la administración de Carlos Salinas de Gortari donde se emprenderían nuevas acciones para atender las condiciones de marginación de la población pobre del país (Székely, 2002:8).

Durante esta administración se puso en marcha el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que dirigió sus acciones a la población urbana y rural en condiciones de pobreza, en total 40 millones de personas. La estructura organizativa intergubernamental para la ejecución de este programa buscaba que los gobiernos estatales participaran en las negociaciones para definir presupuestos y apoyos económicos adicionales a los aportados por la federación. El Pronasol aspiraba a que los gobiernos municipales jugaran un papel central en la medida que los consideró *la estancia de coordinación por excelencia* (Ordóñez, 2002:185).

Sin embargo, para algunos autores a pesar de que Pronasol demostró ser un instrumento paliativo de la pobreza extrema, las reglas de operación del programa dejaron poco margen de acción en la toma de decisiones a los gobiernos locales sobre el destino de los recursos. La mecánica de su asignación la decidían fundamentalmente los funcionarios federales y muchas veces ésta respondía a cuestiones electorales (Wayne y Fox, 1994). En forma paralela a la puesta en marcha de Pronasol, el gobierno mexicano inició una reorientación de la política social caracterizada por una progresiva reducción de subsidios y por el desarrollo de programas focalizados

para la superación de la pobreza con un componente de transferencias monetarias individualizadas, tal fue el caso del emblemático Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá). Este programa fue recuperado por la administración de Vicente Fox y rebautizado con el nombre de Oportunidades, el cual tenía como objetivo atender primordialmente a las familias en condiciones de pobreza extrema del medio rural. Sin embargo, a la mitad del sexenio 2000-2006 este programa se propuso atender también a segmentos de la población pobre del ámbito urbano.

No obstante, a partir del año 2003 se diseñó un nuevo programa para contrarrestar el proceso de urbanización de la pobreza en México: el *Programa Hábitat*. Este programa tiene, entre otras, las siguientes características:

- Es sensible a las necesidades de grupos vulnerables: mujeres, niñas y niños, personas adultas mayores y personas con discapacidad.
- Incorpora en su diseño un conjunto de acciones encaminadas a apoyar la constitución de reservas territoriales y la habilitación de suelo para el asentamiento de las familias con pobreza patrimonial.
- Implementa acciones de prevención de desastres y mejoramiento ambiental.
- Uno de sus componentes más importantes son los esquemas de microfocalización territorial.
- Establece medidas dirigidas a fortalecer los instrumentos de coordinación y asociación municipal.
- Cuenta con instancias para la planeación, promoción y gestión del desarrollo urbano en cada una de las ciudades seleccionadas.
- Pretende potenciar la productividad de los individuos y a su vez impactar en la imagen urbana de las ciudades.
- Las mejoras de accesibilidad y atracción de nuevas actividades inducen efectos multiplicadores en el empleo y la productividad de las ciudades.

Las reformas implementadas han tenido el efecto de producir programas sociales, como Hábitat, que tienen cierta gestión descentralizada y que poseen diversas estructuras administrativas que se encargan de algún componente particular de los mismos. Asimismo, con la delegación de ciertas

funciones de gestión social al ámbito subnacional, estos programas generan una replicación de organizaciones locales que se hacen cargo de algunas funciones. Bajo este panorama de proliferación de entidades públicas, no es extraño escuchar quejas sobre las dificultades que tiene una organización pública (ya sea de nivel central o local) respecto de las funciones que está realizando otra organización pública dentro del mismo programa. Estos problemas de coordinación son endémicos a todos los programas que integran la participación de múltiples actores (Peters, 1998:1).

De acuerdo con algunos estudiosos, la forma más usual de resolver dichos problemas –o al menos intentar resolverlos– suele ser el establecimiento de reglas *jerárquicas*, pero en aquellas situaciones donde no necesariamente priman las relaciones de autoridad, los énfasis se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción y el trabajo en redes (Martínez, 2002; Rhodes, 2000; Klijn, 1998; Hecló, 1993). Sin embargo, el estilo de coordinación que puede surgir de este *modelo en redes* puede ser muy conveniente para quienes participan formalmente en este proceso pero puede ser nada favorable para aquellos actores que están menos organizados y cuya participación es menos obvia (Peters, 2003).

Esbozadas las modalidades o mecanismos que se pueden aplicar en la coordinación intergubernamental de programas sociales, se requiere avanzar ahora en la búsqueda de respuestas a las siguientes interrogantes para el caso del programa Hábitat:

- ¿Cuáles son los mecanismos (jerárquicos o de redes) que se aplican en la coordinación intergubernamental de Hábitat?
- ¿Cómo inciden las reglas, formales e informales, en la distribución de recursos, atribuciones e información entre las distintas dependencias de los gobiernos federal, estatal y municipal que participan en la operación del programa?
- ¿Qué factores obstaculizan y/o facilitan la coordinación intergubernamental en este programa?

Descripción del Programa Hábitat

El Programa Hábitat tiene en sus reglas de operación un componente que hace obligatoria la intervención de los sectores social, urbano, salud, educativo y ecológico de los tres ámbitos de gobierno, por lo que se vuelve necesario establecer un esquema de coordinación intergubernamental. Ade-

más, este programa tiene, dentro de sus lineamientos normativos, un principio de subsidiariedad que reconoce a la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) como una entidad coordinadora y verificadora de las acciones realizadas, pero otorga a los gobiernos locales la concurrencia en la asignación de prioridades y la responsabilidad de la ejecución de los proyectos, de acuerdo con sus respectivas atribuciones (Sedesol, 2006:15).

En el Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2007, se establecen como ámbitos territoriales de actuación, dos vertientes: *general* y *centros históricos* y tres líneas de acción o modalidades: *desarrollo social y comunitario*, *mejoramiento del entorno urbano* y *promoción del desarrollo urbano*. Actualmente, el universo potencial de actuación del programa comprende las 343 ciudades del Sistema Urbano Nacional (SUN).

De acuerdo con José Brakarz, el Programa Hábitat se diseñó en el marco de una nueva tendencia de programas que buscan realizar intervenciones multisectoriales, espacialmente focalizadas para combatir a la pobreza urbana. La finalidad de estos programas es mejorar las condiciones de vida de los pobres mediante acciones que tienen cierta causalidad acumulativa para romper el círculo vicioso de la pobreza (Brakarz, 2004:62). En otras palabras, con la interacción de las diferentes modalidades del programa, en las que se circunscriben distintos sectores de las políticas públicas; además del mejoramiento de la infraestructura urbana de las ciudades, se busca fomentar la organización social y el desarrollo comunitario, la capacitación para el trabajo, el apoyo nutricional y otras acciones. Con todo lo anterior se genera una inercia progresiva que les permite a las personas en pobreza patrimonial enfrentar muchos de sus rezagos y carencias.

La aplicación de los subsidios dirigidos a los hogares en situación de pobreza patrimonial se determina con base en los criterios establecidos en las Reglas de Operación y se asignan en los polígonos de pobreza patrimonial, de común acuerdo entre los gobiernos federal, estatales y locales. Una vez definida la zona de atención prioritaria (*polígono de pobreza*), se llevan a cabo ahí todas las acciones de desarrollo urbano o comunitario de las entidades sectoriales encargadas de algún componente del programa.

Los instrumentos de gestión que han de surgir del consenso de los tres ámbitos administrativos (federación, estados y municipios) y que son utilizados por las distintas instancias sectoriales que los representan, se formalizan mediante un contrato de desarrollo social que permite articular en vertical y horizontal la implementación del programa. Un instrumento que se utiliza para la integración de los sectores y de los proyectos ejecutados es el Comité de Planeación para el Desarrollo estatal (Coplade), cuyo modelo podría ser el representado por la figura 1.

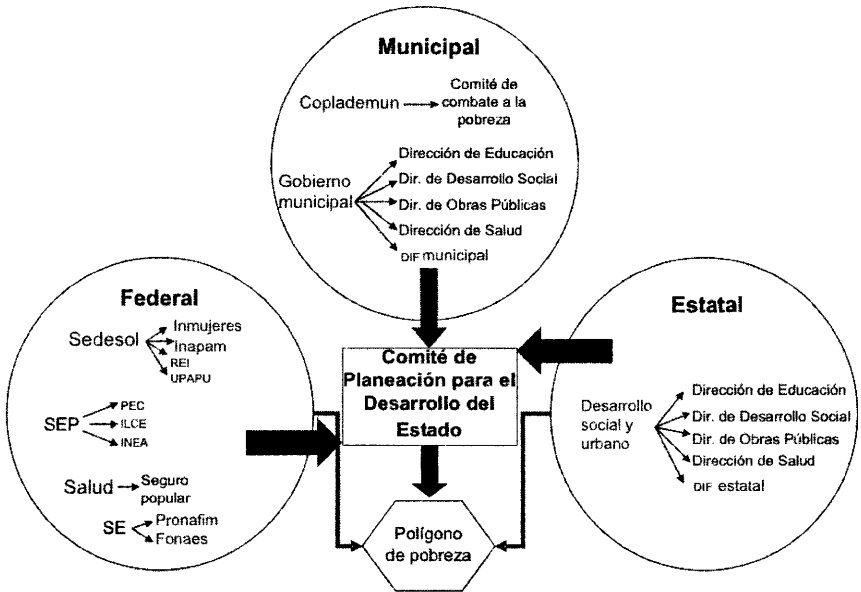


Figura 1. Coordinación intergubernamental del Programa Hábitat.

Con la actuación del Coplade, se espera que la coordinación y cooperación entre los distintos sectores ocurra aun cuando cada uno de ellos tiene un ámbito de acción específico, lo anterior es posible dado que tienen un público objetivo común circunscrito a un territorio (polígono de pobreza). De esta forma, la coordinación intergubernamental está asociada a una consistencia lógica y operacional de las acciones de desarrollo urbano y social de diversas entidades involucradas en las mismas zonas territoriales. Gracias al Coplade es factible lograr la coordinación, integración y convergencia entre los sectores que gestionan políticas públicas de una misma cartera (por ejemplo, Inmujeres, Inapam, REI y UPAPU, todas pertenecientes a la Sedesol), y de las distintas unidades políticas administrativas territoriales, a saber, gobierno federal, gobierno estatal y municipio.

De esta forma, la figura 1 nos presenta al Programa Hábitat como un programa concebido para ejercerse en el marco normativo de concurrencia de los tres órdenes de gobierno que define el sistema federal mexicano. Sin embargo, además de los principales desafíos que enfrenta este programa, que se relacionan con la magnitud del problema de la pobreza urbana en México, su componente descentralizador también se presenta como parte de las dificultades que tiene que sortear. En el Programa Hábitat los gobier-

nos municipales son responsables de la realización de una parte importante de las obras financiadas con fondos mixtos, lo que implica la necesidad de contar con una efectiva coordinación intergubernamental.

Este es un aspecto particularmente relevante dado que una pequeña mirada a la figura 1 nos permite ver como la adecuada interrelación entre los niveles municipal, estatal y federal es fundamental para la creación de un sistema institucional que permita la generación de dinámicas orientadas a la coordinación intergubernamental para combatir la pobreza urbana. Cabe señalar que esta apreciación surge del simple análisis documental de las Reglas de Operación del Programa Hábitat, por lo tanto no tiene un sustento argumentativo sólido. No obstante, de este ejercicio surgió la necesidad de llevar a cabo una investigación en campo, que permitiera comprobar este supuesto. A continuación se presenta un análisis de la información obtenida de la aplicación de cuestionarios a los responsables municipales del programa, y de una serie de entrevistas con personal de la delegación federal de Sedesol en el Estado de México, así como con funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo (Copladem) y la Secretaría de Desarrollo Social, ambos del Estado de México.

Análisis de la información recopilada en campo

El análisis que se presenta en esta sección pretende identificar los eventuales problemas o progresos en la coordinación intergubernamental del Programa Hábitat, a partir de la información de su puesta en marcha. Es decir, se analizó si el proceso de adopción de decisiones se vincula con los lineamientos específicos del programa. Para algunos autores, una razón que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva. Estos fracasos surgen porque se recurre a la cooperación entre las autoridades considerando que ésta es intrínsecamente buena y que conducirá generalmente a las mejores soluciones mutuas para los agentes implicados (Hudson *et. al*, 1999:235-260; Ostrom, 1990).

No obstante, la cooperación también genera problemas. De acuerdo con Jacint Jordana, una de las manifestaciones de estos problemas de acción colectiva

consiste en la aparición de comportamientos en un actor que aprovecha las debilidades de los otros actores para beneficio propio, sin tener en cuenta los efectos agregados de tales comportamientos (Jordana, 2004:128-130).

De esta forma, las pautas de conducta de algunos actores a veces no coinciden con las indicadas en los documentos oficiales. Consecuentemente, un primer nivel de exploración de la información recopilada en los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan fue el de la concordancia entre los lineamientos específicos de operación del Programa Hábitat y su ejecución. Para ello, se realizó un análisis de la percepción por parte de los coordinadores municipales sobre la claridad de los objetivos planteados en las reglas de operación. Asimismo, se consideró el proceso de difusión del programa, factor que se considera importante para lograr los objetivos propuestos.

En un segundo momento del análisis, se examinaron propiamente los procesos de coordinación intergubernamental del Programa Hábitat. Sobre este asunto, en particular, es necesario señalar que si bien la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) de la Sedesol es la instancia coordinadora a nivel nacional; las entidades federativas –a través de los Comités de Planeación para el Desarrollo–, y los municipios, –a través de sus coordinaciones locales– mantienen cierto grado de autonomía en diversas etapas de la implementación. La evaluación se apoyó en documentos oficiales de la UPAPU, además de los cuestionarios aplicados a los funcionarios locales.⁵

La claridad en los objetivos y estrategias del programa

El primer nivel de análisis fue el de la consistencia entre los objetivos del programa y los objetivos particulares de cada uno de los actores involucrados, tomando en cuenta que todos los actores comparten la meta común de superación de la pobreza urbana. Es por ello que en el cuestionario aplicado a los coordinadores municipales del programa se buscó identificar el grado de congruencia entre los objetivos del programa y los objetivos que, de acuerdo con ellos son importantes en el ámbito local. El cuadro 1 resume los resultados en torno a la importancia relativa que según los coordinadores municipales entrevistados tiene cada objetivo o estrategia del programa. La escala sobre la que se emitió este juicio varía entre 1 y 5; en donde 1 representa “nada de importancia”, 2 representa “poca importancia”, 3 “algo de importancia”, 4 “bastante importancia” y 5 representa la “máxima importancia”.

Del cuadro 1 podemos observar que los municipios de Naucalpan y Nezahualcóyotl comparten puntos de vista acerca de la alta importancia que tienen las seis primeras estrategias del programa. Por otra parte, es im-

⁵Para tal efecto se diseñó un cuestionario que no incluimos por problemas de espacio.

Cuadro 1. Importancia de las estrategias del Programa Hábitat, según la percepción de los coordinadores municipales.

	<i>Objetivos del Programa Hábitat</i>	<i>Naucalpan</i>	<i>Nezahualcóyotl</i>
1	Ampliar las capacidades de las mujeres en situación de pobreza patrimonial	5	5
2	Mejorar el hábitat de las zonas urbano marginadas y de asentamientos precarios	5	5
3	Brindar opciones a los hogares en situación de pobreza	5	5
4	Fortalecer la identidad y autoestima de la población residente en las ciudades	5	5
5	Contribuir a prevenir la violencia en todas sus formas	5	4
6	Mitigar la segregación socioespacial y otros tipos de exclusión (género, discapacidad, etc.)	5	4
7	Prevenir desastres naturales y reducir los riesgos por esta causa en el ámbito municipal	NC	5
8	Apoyar a los asentamientos humanos en situación de riesgo por causas naturales	NC	4
9	Promover el mejoramiento ambiental de las ciudades	NC	4
10	Fortalecer las capacidades institucionales locales en materia de desarrollo regional	NC	4
11	Ordenar el desarrollo urbano y abrir opciones de suelo para familias en situación de pobreza patrimonial	NC	3
12	Regularizar la propiedad inmobiliaria de los hogares en situación de pobreza patrimonial	NC	3

NC: No contestó.

posible verificar si existe coincidencia entre estos dos municipios sobre la importancia que cada uno le asignaría a las últimas seis estrategias. Lo anterior ocurre porque la coordinadora municipal de Hábitat en Naucalpan decidió no contestar (NC) a estos reactivos, toda vez que no consideró tener bases para dar una respuesta objetiva ya que ninguna de las modalidades del programa asociadas a estas estrategias se ha implementado ahí.

Para el caso de Nezahualcóyotl, la coordinadora municipal expuso que las estrategias 11 y 12 –ordenar el desarrollo urbano y abrir opciones de suelo para familias en situación de pobreza patrimonial y regularizar la propiedad inmobiliaria de los hogares en situación de pobreza patrimonial, respectivamente– son de menor importancia en este municipio porque no hay espacios para el crecimiento del mismo y, porque la regularización de la propiedad ha sido una fuente de conflictos recurrentes entre autoridades municipales y población. Aunque la información obtenida en este apartado pudiera ser un elemento que arroje cierta evidencia sobre la posibilidad de que se haya diseñado una adecuada batería de estrategias para solucionar el problema de la pobreza urbana dentro del marco de Hábitat, los resultados presentados no permiten concluir si existe congruencia entre los objetivos específicos del programa plasmados en las reglas de operación y las prioridades de los coordinadores municipales.

En virtud de lo anterior, se consideró necesario ampliar el análisis del diseño de esta política pública tomando en cuenta el marco institucional en el que éste se desarrolla. Cabe señalar que dicha ampliación implicó pasar del análisis de la claridad de los objetivos al examen de las funciones de los distintos actores en la implementación del programa.

Funciones y entidades involucradas en la implementación del programa

La operación del Programa Hábitat inicia con la publicación de sus reglas de operación. Ahí se indican requisitos y mecanismos de participación; cobertura y características de los apoyos; prioridades; causas que indican incumplimiento, reducción, retención y suspensión de subsidios; programación de acciones; requisitos para la presentación de propuestas de ejecución de obras, y los plazos para cada una de las actividades previas a la entrega de recursos. Asimismo, los lineamientos específicos de Hábitat consignan los mecanismos de coordinación intergubernamental e interinstitucional. En ellos se establece que la Sedesol, suscribirá con los gobiernos de los estados los convenios y acuerdos de coordinación para la ejecución de acciones dirigidas a reducir la pobreza urbana. Los lineamientos específicos del programa también señalan que el criterio de focalización es

definido en el ámbito federal, y no a partir de la autodefinition por parte de los municipios o de las comunidades asentadas en los polígonos de pobreza patrimonial. Ello porque la UPAPU se constituye como la dependencia encargada de la definición de las áreas de proyecto, mientras que en la integración de las solicitudes la función de los gobiernos locales se restringe a la elaboración del proyecto y la solicitud de recursos.

De cumplir con los requisitos, la propuesta se turna a la delegación estatal de Sedesol y ésta a su vez la turna a la UPAPU, instancia que realiza una evaluación final de los proyectos y señala su adecuación, aceptación o rechazo. En esta breve descripción acerca del flujo de ejecución de los proyectos del Programa Hábitat es que se ubica la segunda parte del cuestionario con la que se pretende identificar la percepción que tienen los coordinadores municipales sobre algunas de las funciones que han debido cumplir la UPAPU y la delegación estatal de Sedesol. Entre ellas, destacan la formulación de reglas de operación, su claridad y suficiencia, las funciones de asesoría y apoyo en las gestiones y la capacitación a los coordinadores municipales. El cuadro 2 indica las opiniones de los responsables municipales sobre el desempeño de las instancias coordinadoras del programa en los ámbitos federal y estatal. La escala de evaluación varía entre 1 y 5, donde 1 significa “muy deficiente”, 2 “deficiente” 3 “adecuado”, 4 “bueno” y 5 equivale a “excelente”.

El cuadro 2 permite ubicar piezas de información sobre la funciones de las entidades involucradas en la operación del Programa Hábitat y sus mecanismos de coordinación. Los primeros tres renglones registran los problemas que los coordinadores municipales perciben en la normatividad del programa. Cabe señalar que la evaluación de este rubro se restringe al desempeño de la Unidad de Programas de Atención a la Pobreza Urbana (UPAPU) que, además de ser la instancia coordinadora en el ámbito federal, es la entidad que tiene la facultad exclusiva de definir los criterios para la elaboración y emisión de las reglas de operación y los lineamientos específicos del Programa Hábitat. Gracias a la experiencia acumulada, durante los tres primeros años de su operación, y con base en las reglas vigentes y lineamientos específicos, los coordinadores municipales identificaron algunas de las siguientes problemáticas:

- Falta de claridad respecto a las zonas geográficas y proyectos que pueden ser apoyados. Particularmente, para la coordinación municipal de Nezahualcoyótl, la definición de las zonas de atención prioritaria (polígonos de pobreza) al realizarse desde las oficinas centrales no permite margen de maniobra a los municipios para atender un mayor número de población en situación de pobreza patrimonial.

Cuadro 2. Percepción de coordinadores municipales del cumplimiento de las funciones de las instancias coordinadoras del ámbito federal y estatal.

<i>Objetivos del Programa Hábitat</i>	<i>Naucalpan</i>		<i>Nezahualcóyotl</i>	
	<i>upapu</i>	<i>Delegación estatal</i>	<i>upapu</i>	<i>Delegación estatal</i>
Claridad de las reglas de operación	2	NA	2	NA
Suficiencia de las reglas de operación	3	NA	2	NA
Claridad de los lineamientos para el seguimiento del programa	2	NA	1	NA
Tiempo para planeación de proyectos	2	3	1	2
Tiempo para ejecución de proyectos	2	2	1	3
Es suficiente el apoyo en las gestiones de los proyectos	2	4	2	4
Capacitación para el personal técnico del municipio	4	5	2	NC
Asesora adecuadamente sobre la implementación del programa	3	5	2	2
Tiene capacidad suficiente para coordinar las acciones	2	3	3	2

Fuente: Elaboración propia.

- Falta precisión en el orden de los principios y criterios de operación del programa.
- Se requiere mayor consistencia del texto y una simplificación del lenguaje técnico, es decir, traducir a “lenguaje ciudadano”.
- Existe una excesiva regulación para la tramitación de solicitudes.

Posteriormente, en el cuadro 2 se observan las preguntas que se relacionan con la calendarización de los proyectos. Al igual que sucedió con las preguntas sobre normatividad, los coordinadores tienen una opinión muy negativa sobre los tiempos para la planeación y ejecución de los proyectos. A decir de los coordinadores municipales, las fechas de publicación de las reglas y los plazos o periodos de entrega y dictaminación de los proyectos operan bajo un calendario rígido que provoca ineficiencia en el proceso de gestión del programa. El periodo de ejecución es muy corto: entre la comunicación de la aprobación del proyecto (regularmente en junio o julio) a la última entrega de avances (noviembre) hay más o menos cuatro meses para la ejecución, de modo que éste se considera un punto crítico la implementación del programa. Una de las sugerencias de los coordinadores municipales es posibilitar que se lleven a cabo proyectos multianuales, lo que permitirá cierta flexibilidad en el manejo de los recursos.

Los componentes de capacitación y apoyo para la operación del Programa Hábitat que ofrecen las instancias coordinadoras en el ámbito federal y estatal constituyen otros de los elementos fundamentales que son valorados por los coordinadores municipales en el cuadro 2. Por lo que toca a la capacitación, ésta se lleva a cabo tanto para la interpretación de las reglas de operación como para la gestión de los proyectos, mismos que se vinculan con las vertientes y modalidades del programa. Sobre la calidad de la capacitación y asesorías, los resultados de los cuestionarios indican que sólo la coordinadora municipal de Naucalpan consideró adecuada la capacitación recibida. En tanto, la coordinadora del municipio de Nezahualcóyotl calificó como insuficiente la capacitación que se le brindó. Finalmente, el último renglón del cuadro 2 ejemplifica muchos de los problemas que ya han sido abordados en párrafos anteriores y que se relacionan con el rubro de la coordinación intergubernamental. Las respuestas de los coordinadores municipales muestran la necesidad de avanzar sobre el desarrollo de los canales y mecanismos de coordinación intergubernamental para la operación del programa, de forma que ésta constituya una fortaleza y no una debilidad, tal como actualmente la perciben los funcionarios municipales.

Mecanismos de coordinación con la ciudadanía

Los coordinadores municipales señalan que el proceso de difusión del Programa Hábitat se ha hecho conforme a lo previsto en las reglas de operación. La delegación estatal de Sedesol y el Copladem dieron a conocer a los gobiernos locales las bases de participación de los proyectos. A su vez, los municipios llevaron a cabo la tarea de difundir las bases de participación entre las comunidades asentadas en los polígonos de pobreza o zonas de atención prioritaria. De conformidad con la estrategia del programa, es fundamental que todos los actores involucrados en dicho proceso participen, con el fin de asegurar la eficiencia y eficacia en la selección de beneficiarios y en la aplicación de recursos. El mecanismo de aseguramiento, en este sentido, es la convocatoria que se hace llegar hasta la población objetivo. La comunidad tiene la posibilidad de identificar las necesidades, priorizar las obras y vigilar la ejecución de los proyectos. De la forma en que los municipios implementaron este proceso, destacan aquellas actividades relacionadas con la colocación de carteles, distribución de folletos, implementación de talleres y de “Ferias Hábitat”. Estas últimas son eventos masivos donde se hace la presentación del programa, de sus distintas vertientes y modalidades y se lleva a cabo la entrega de recursos a la población.

En cuanto al grado de conocimiento de las coordinaciones municipales sobre el universo de polígonos de pobreza en su jurisdicción, destaca que ambas cuentan con un inventario preciso de las zonas de atención prioritaria. En Naucalpan existen trece polígonos aunque sólo se están llevando a cabo acciones de combate a la pobreza urbana en dos de ellos.⁶ En tanto, el municipio de Nezahualcóyotl ejecuta proyectos en cada uno de sus nueve polígonos de pobreza. Sin embargo, en este último municipio, la coordinadora del programa señala que los criterios para definir los polígonos de pobreza han generado múltiples problemas en la operación de los proyectos, sobre todo porque la focalización dejó fuera a conjuntos de calles y manzanas que presentan las mismas características sociodemográficas que los actuales polígonos de pobreza. Al respecto, el municipio de Nezahualcóyotl ya ha solicitado una ampliación del universo de atención del Programa Hábitat en su territorio.

De acuerdo con la coordinación municipal de Nezahualcóyotl, buena parte de la falta de reconocimiento del universo potencial es atribuible a la ausencia de un criterio común –y por ende, de una definición estadística

⁶En la entrevista con la coordinadora municipal del Programa Hábitat en Naucalpan se informó que la razón por la cual se llevan a cabo acciones en sólo dos polígonos se debe a que fueron las únicas que se aprobaron para el programa operativo anual del municipio durante el 2006.

compartida— entre la federación, el estado y el municipio sobre lo que es una zona urbana marginada. Es necesario señalar que los polígonos fueron definidos por la Sedesol con base en un padrón de zonas urbano marginadas a nivel nacional. Respecto a la participación en los fondos entre los recursos públicos y los recursos de la población beneficiaria, las coordinaciones municipales reconocen el esfuerzo que se está realizando por parte de la comunidad, ya que en casi la totalidad de los polígonos de pobreza se ha conseguido su participación. Sin embargo, tanto en Nezahualcóyotl como en Naucalpan los recursos del gobierno estatal son muy inferiores en comparación con los destinados por la federación y los municipios. Por último, un aspecto que aparece como relevante en los datos recopilados a través de los cuestionarios es que la participación de las organizaciones no gubernamentales es muy limitada. Para el caso de Nezahualcóyotl, la coordinación municipal mencionó que sólo una organización dedicada a cuidar de la población invidente ha mostrado interés en participar y tiene cierta colaboración en la construcción de una escuela especial para personas con problemas de visión.

Análisis de la información recopilada en el ámbito estatal

En relación con el esquema concurrente de la implementación del Programa Hábitat, las reglas de operación establecen que:

Los gobiernos de las entidades federativas deberán suscribir el Convenio de Coordinación para el Desarrollo Social y Humano con el gobierno federal, donde se exprese la voluntad de las partes para conjuntar esfuerzos dirigidos a superar la pobreza urbana (Sedesol, 2006:27).

Como se observa, la probabilidad de obtener un funcionamiento exitoso en la implementación del Programa Hábitat está relacionada, entre otras cosas, con el rumbo que tomen las relaciones intergubernamentales que se produzcan entre los diferentes ámbitos de gobierno. En el proceso de implementación de esta política de superación de la pobreza urbana se tiende a reconocer la existencia de contextos políticos plurales con relativa autonomía de acuerdo con el nivel de participación de cada ámbito de gobierno. Si bien en nuestras leyes existe un sistema de planeación y una gama de procedimientos para regular las relaciones intergubernamentales, es necesario identificar sus niveles de coordinación, tanto para promover la mayor participación de los entes que actúan en la implementación de

los programas federales, como para evaluar la congruencia de éstos con las políticas de desarrollo local y regional.

En ese sentido, la coordinación intergubernamental y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos. Con ese propósito las reglas de operación señalan que las acciones de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal se darán en el marco de los acuerdos que se lleven a cabo en los Comités de Planeación para el Desarrollo de las entidades federativas (Coplades). Estas instancias serán las encargadas de coordinar y articular las gestiones que cada uno de los ámbitos de gobierno instrumente dentro del Programa Hábitat. En virtud de lo anterior, a continuación se presenta un breve análisis de la información recopilada a través de entrevistas con funcionarios del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem). Estas entrevistas tuvieron como propósito identificar su percepción acerca de los mecanismos de coordinación intergubernamental en el desarrollo del programa en la entidad.

El Copladem es una institución que ha aprovechado la infraestructura administrativa que ofrece el sistema integrado de planeación nacional y local, sujeto al marco normativo que se desprende del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la propia Constitución Política del Estado de México y de la Ley Federal de Planeación y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.⁷ Este marco normativo define los criterios, las obligaciones y las responsabilidades del Copladem para implementar sistemas de planeación y coordinación. Gracias a este marco se hace posible que exista la participación de la sociedad civil en la definición de problemáticas específicas a través de procesos de consulta comunitaria o mediante el desarrollo de foros y talleres informativos. La estructura del Copladem también permite la formación de comisiones integradas por representantes de los tres niveles de gobierno, de organismos no gubernamentales o beneficiarios directos de los programas de gobierno. En otras palabras, permite diversificar actores involucrados en definir y priorizar problemas públicos específicos y aprovecha la red de relaciones intergubernamentales. Lo anterior se lleva a cabo con la integración de subcomités de trabajo. Con el fin de mantener la perspectiva de la especificidad de las problemáticas, los subcomités se definen por sector con un promedio de 10 miembros en cada uno. Este sistema genera que la coordinación intergubernamental se manifieste más en la parte de la implementación de las políticas públicas que en la de su diseño.

⁷Cada uno de los documentos citados se puede consultar en: <http://www.edomexico.gob.mx/copladem/copladem.htm> (Consulta: 08 de agosto de 2006).

Para el caso de la coordinación de los programas sociales, el Copladem cuenta con un Subcomité Sectorial de Seguridad Social, Desarrollo Social y Combate a la Pobreza. Al interior de este subcomité interactúan funcionarios de las dependencias federales, de la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de México, del Sistema de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y de algunas organizaciones no gubernamentales como Patronato Pro-Zona Mazahua, Proyecto Hambre y el Grupo para Promover la Educación y el Desarrollo Sustentable, entre otras. La función de este subcomité es tomar acuerdos para incidir en los programas sociales, entre ellos se encuentra el Programa Hábitat.

No obstante, en la entrevista realizada al personal del Copladem, éste señaló que:

En el caso particular del Programa Hábitat, las reglas de operación y los lineamientos son definidos desde la federación, por lo que no hay margen de maniobra para que los gobiernos locales puedan modificar el destino y la forma de aplicación de los recursos.⁸

Esta situación es de peculiar interés pues aunque las reglas de operación señalan que:

atendiendo a los principios de integralidad, subsidiariedad y corresponsabilidad, el Programa Hábitat es respetuoso de las atribuciones y responsabilidades propias de cada orden de gobierno (Sedesol, 2006:15).

En los hechos se ha desplazado su foco de operación del nivel local al federal, lo que se traduce en una renuncia a utilizar las estructuras organizativas constituidas por el Copladem para la planeación de las actividades de superación de la pobreza.

Por otra parte, el personal entrevistado advierte que no tiene muchas alternativas para intervenir a favor de los municipios cuando se presentan solicitudes, por ejemplo, para la ampliación de los polígonos de pobreza. Sus funciones dentro del programa se restringen a convocar a los municipios para que participen en él, a integrar observaciones sobre los acuerdos de coordinación y a firmar los convenios para la ejecución de proyectos. Sin duda, ello se convierte en una pérdida neta de recursos organizativos.

Este asunto tiene también otra arista: la tendencia a reconcentrar una dosis de poder que la federación debiera trasladar a los gobiernos locales

⁸Entrevista efectuada con personal de Copladem en mayo de 2007.

y organizaciones de la sociedad civil, de tal suerte que la poca incidencia en el diseño y planeación de Hábitat por parte de los actores locales, puede interpretarse como una recentralización que, de acuerdo con Francisco Arroyo va en contracorriente de los procesos de fortalecimiento del federalismo (Arroyo, 2004). Otro de los principales problemas del sistema de coordinación intergubernamental del programa es la fuerte debilidad técnica-administrativa de los Coplades, motivo por el que no pueden desempeñar su papel de mecanismo facilitador de la intermediación entre el gobierno federal y los gobiernos locales en la definición e instrumentación de los proyectos.

Comentarios finales

Una de las cualidades que caracteriza a una política social que trata de incidir en el ámbito local, al menos desde una perspectiva teórica, es que busca asegurar en su diseño una forma de implementar mecanismos de coordinación intergubernamental una vez que ocurre el proceso de descentralización, entendida ésta como el traslado de algunas decisiones y gestiones tradicionalmente operados en el ámbito federal hacia los ámbitos de gobierno locales. Con los procesos de descentralización se intenta reducir o eliminar el control que una burocracia central tiene en el manejo de un programa social, así como promover una participación local más directa y con ello atender de manera más eficaz y eficiente las demandas ciudadanas.

Sin embargo, los efectos de la descentralización no siempre resultan ser los que originalmente se tenían planeados. La finalidad que guió esta investigación pretendió encontrar evidencias de los logros u obstáculos en los procesos de coordinación intergubernamental que derivaron de la implementación descentralizada del Programa Hábitat. De esta forma, se analizó dicho programa particularmente en lo que se refiere a su formulación, atendiendo a sus reglas de operación y lineamientos específicos; como en su implementación, utilizando dos experiencias municipales con proyectos asociados al programa.

En la investigación documental y de campo realizada fue posible obtener información que indica que Hábitat es básicamente un instrumento de aplicación federal, aún cuando se administre en forma descentralizada. Las reglas de operación hacen que este programa funcione de manera vertical y que el proceso de toma de decisiones y, en menor medida el proceso de ejecución, sean controlados por instancias federales. Todo ello bajo la dirección de una burocracia central con un cuerpo técnico que posee mayor

conocimiento sobre el funcionamiento del programa. Lo anterior, se traduce en la existencia de mecanismos de coordinación más de tipo jerárquico y vertical que de negociación o redes.

La elaboración de las reglas de operación por parte del gobierno federal y su empeño en aumentar la efectividad del gasto social a través de la microfocalización territorial es lo que, de acuerdo con la percepción de los coordinadores municipales y de los funcionarios del ámbito estatal, pudiera estar generando problemas de coordinación, que impactan a su vez en el funcionamiento del programa. Podría argumentarse que el diseño actual de Hábitat favorece una operación más eficiente porque evita distorsiones derivadas de la existencia de poderes locales que pueden modificar sus objetivos. Sin embargo, también implica un obstáculo para una articulación más intensa con otros ámbitos de gobierno y con la sociedad organizada.

Sin embargo, la particularidad de esta investigación, apoyada fundamentalmente en el análisis documental de las reglas de operación y en la revisión de los proyectos auspiciado por Hábitat en los municipios de Nezahualcóyotl y Naucalpan, no permiten generalizar los comentarios anteriores al funcionamiento del programa en todo el territorio nacional. Por las razones expuestas, surge la necesidad de llevar a cabo un estudio de mayor envergadura, que incluya una muestra de municipios representativa de la realidad nacional, y que cuente con herramientas de análisis que permitan obtener resultados con un mayor rigor académico.

Bibliografía

- Arroyo, Francisco, “Gasto público y municipios en México: ¿recentralización de la política social?”, Ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2 al 5 de noviembre 2004.
- Banco Mundial (BM), *Poverty in Mexico: An assessment of conditions, trends and government strategy*, Banco Mundial, 2004 (*Reporte núm. 28 612*).
- Brakarz, José, “Relación entre el ataque a la pobreza y el desarrollo urbano”, en *Mejores prácticas de política social. Conferencia Internacional México 2003*, Sedesol / Banco Mundial, México, Sedesol / Banco Mundial, 2004.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), “Comunicado de Prensa 002, Anexo”, http://www.coneval.gob.mx/coneval/comunicado2/Comunicad_prensa_002_CONEVAL_Anexo.pdf. (Consultado el 5 de septiembre de 2007).

- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem), “Página de internet de Copladem, Estado de México”, <http://www.edomex.gob.mx/copladem/>. (Consultado el 8 de agosto de 2006).
- Cordera, Rolando y Leonardo Lomelí, “La Política social moderna: evolución y perspectivas”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Sedesol, núm. 26, 2005.
- Cornelius, Wayne A., “Mexico’s National Solidarity Program: An Overview”, en Wayne A. Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox, comps., *Transforming state-society relations in Mexico: the National Solidarity strategy*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1994. (*U.S.-Mexico contemporary perspectives series vol. 6*).
- González, María Eugenia, “La pobreza urbana y la experiencia del Programa Hábitat 2003-2006”, ponencia presentada en el Congreso Ciudades con Futuro, Aguascalientes, Ags., 24 de agosto 2006.
- Hecló, Hugh, “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en Luis Aguilar Villanueva, comp., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), “Información geográfica acerca de México”, 2007, <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/acerca/inegi324.asp?c=324>. (Consultado el 5 de septiembre de 2007).
- Jordana, Jacint, “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en Ricard Gomá y Jordana Jacint, comps., *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2004.
- Klijn, Erik-Hans, “Policy Networks: An overview”, en William Kickert y John Koppenjan, comps., *Managing Complex Networks*, Londres, Sage, 1998.
- Martínez, Roberto, “El diálogo como base para la articulación de políticas sociales”, en Sara Caputo y Sergio Ilari, comps., *Estrategias de articulación de políticas sociales*, CEPAL / Asociación Argentina de Políticas Sociales, 2002.
- Mota, Laura, “Los rostros actuales de la pobreza urbana: elementos para una reorientación de la política Social”, en Laura Mota Díaz y Antonio David Cattani, comps., *Desigualdad, pobreza, exclusión y vulnerabilidad en América Latina. Nuevas perspectivas analíticas*, México, Universidad Autónoma del Estado de México / Universidade Federal do Rio Grande do Sul / Asociación Latinoamericana de Sociología, 2005.

Ordóñez, Gerardo, *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM-CIICH / Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2002.

Ostrom, Elinor, *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990. (*Political Economy of Institutions and Decisions*).

Peters B., Guy, "Managing Horizontal Governments: The Politics of Coordination", Documento de trabajo elaborado para el Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial, 1998.

———, "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", *Reforma y Democracia*, CLAD, núm. 27, octubre 2003.

Rhodes, R.A.W., "Governance and public administration", en Jon Pierre, comp., *Debating governance*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 54-90.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), "Ley General de Asentamientos Humanos", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio 1993, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>. (Consultado en julio de 2009).

———, "Ley General de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero 2004, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/264.pdf>. (Consultado en julio de 2009).

———, "Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2006", *Diario Oficial de la Federación*, 17 de febrero 2006.

Subirats, Joan, Ricard Gomà y Quim Brugué, comps., *Análisis de los factores de exclusión social*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, Generalitat de Catalunya, 2005. (*Documento de Trabajo núm. 4*).

Székely, Miguel, "Hacia una nueva generación de política social", *Cuadernos de Desarrollo Humano*, Sedesol, núm. 2, 2002.

Ziccardi, Alicia y Arturo Mier y Terán, "Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana", en *IV CONGRESO DE IGLOM: RETOS DE MODERNIZACIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO*, Guanajuato, IGLOM, 2005, <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congres04/Mesa%20I%20Reforma%20Constitucional,%20Libertad%20Municipal%20y%20Autonomia%20Local/Alicia%20Ziccardi%20y%20Mier%20y%20Terán.doc>.

Participación social y género en la superación de la pobreza: las OSC en el Programa Jefas de Familia en Tijuana*

*Silvia López Estrada***

*Gerardo Ordóñez Barba***

Introducción

La participación social, entendida como una gran vía de colaboración con la acción estatal, ha estado presente como un elemento fundamental en el combate a la pobreza desde que se instrumentaron los primeros programas federales en la década de los setenta (véase cuadro 1). A través de los años, los gobiernos centrales han ido modificando su visión sobre los mecanismos de incorporación social a la intervención pública; si bien no se han desechado por completo las experiencias anteriores, cada nueva iniciativa ha ensayado formas inéditas de participación. En los años setenta, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural (Pider) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar), buscaron la cooperación de las comunidades

*Este trabajo es una versión modificada de los capítulos 5 y 6 del libro López Estrada y Ordóñez, *Pobreza, familia y políticas de género. El programa jefas de familia en Tijuana* (2006).

**Investigadores de El Colegio de la Frontera Norte.

en las que trabajaban mediante mecanismos de participación individual o familiar y comunitaria; a pesar de que estos programas coincidieron por algunos años y ambos tenían como ámbito de actuación al medio rural, en la práctica cada uno diseñó estrategias específicas, en mucho derivadas de su particular concepción sobre el origen de la pobreza y de la manera como pretendían ayudar a su población objetivo.

El Pider, que tenía una perspectiva económica del problema, escogió las cooperativas como formas de organización de las comunidades para la instalación de unidades agropecuarias de producción y, las aportaciones familiares (en dinero, trabajo o especie), como complemento del financiamiento público en proyectos de interés colectivo. Con una visión más antropológica y asistencial, la Coplamar buscó apoyarse en las organizaciones tradicionales (ejidales y comunales) para canalizar las demandas y romper con los esquemas de explotación, locales y nacionales; desde una lógica de participación individual, se aprovechó el trabajo comunitario en la construcción de obras o en la provisión de servicios sociales.

En la década de los noventa, el Pronasol experimentó imponiendo a sus comunidades beneficiadas, tanto rurales como urbanas, un modelo de organización vecinal que llamó Comité de Solidaridad y al cual se le atribuyeron responsabilidades que implicaban un ejercicio de gestión integral, desde la identificación de prioridades colectivas hasta la evaluación de los resultados, pasando por la adjudicación o realización de las obras y la administración y fiscalización de los recursos públicos y las aportaciones familiares. Respecto de las mujeres, Pronasol combinó el enfoque de la pobreza con el de género para llevar a cabo proyectos productivos y sociales para las mujeres a través del Programa Mujeres en Solidaridad. El Programa contemplaba una metodología participativa en la que se involucraba a las mujeres en las comunidades rurales.¹

Como puede observarse, aunque los tres programas anteriores tienen diferencias apreciables entre sí, en todos persiste la concepción de la *comunidad* como la unidad básica de trabajo. Con la puesta en marcha del Progresá, hacia finales de los noventa, sobreviene un cambio en la perspectiva y se coloca a la *familia* en el centro de la acción gubernamental; con esta orientación, se estableció para los miembros de las familias beneficiarias el cumplimiento de un conjunto de responsabilidades como condición para permanecer en el programa y recibir las becas educativas, los apoyos alimentarios y el paquete básico de servicios de salud. Si bien en el pasado

¹El antecedente de organización colectiva de mujeres en el campo es el programa UAIM, el cual ha sido el mayor programa de creación de empleo para mujeres rurales. El programa contemplaba un enfoque de género, así como la participación organizada de las mujeres en proyectos productivos.

Cuadro 1. Participación social y género en los programas de combate a la pobreza.

<i>Programa</i>	<i>Formas y mecanismos de participación social</i>	<i>Participación de las mujeres</i>
<p>Pider Duración: 1973-1982 Ámbito: Rural Subprogramas: - Productivos - Apoyo a producción - Beneficio social</p>	<p>Individual/Familiar. Aportaciones en dinero, trabajo o especie para la realización de obras de beneficio colectivo (electrificación, caminos, construcción de aulas, agua potable, etc.). Comunitaria. Cooperativas de producción como forma de organización para el desarrollo de proyectos productivos.</p>	
<p>Coplamar Duración: 1977-1982 Ámbito: Rural Subprogramas: - Institucionales (mixtos) - Regionales (integrales) - Sectoriales (sociales)</p>	<p>Individual/Familiar. Trabajo comunitario ya sea como aportación en mano de obra en el caso de obras físicas o como colaboración, participación o asistencia en los programas sociales (asistencia médica, educación, etc.). Comunitaria. Mediante formas de organización tradicionales (ejidos, organizaciones indígenas, etc.) y como un medio para que las comunidades puedan incrementar su capacidad de negociación e influencia en las decisiones nacionales, así como para traducir sus necesidades y demandas en programas.</p>	
<p>Pronasol Duración: 1988-1994 Ámbito: Rural/ Urbano Subprogramas: - Bienestar social - Producción - Desarrollo regional</p>	<p>Comunitaria. A través de Comités de Solidaridad creados por el programa y con las tareas de definir prioridades colectivas, elaborar el proyecto de obra, gestionar el financiamiento público, recaudar las aportaciones familiares, convocar la obra, administrar los recursos sociales (dinero, materiales y trabajo) y públicos (dinero y asesoría técnica), y fiscalizar y evaluar la aplicación de los recursos. La extensión de los Comités dependía del tipo de obra a realizar y podía abarcar una calle, un barrio, una colonia, una escuela o a una comunidad entera.</p>	<p>Se contemplaba una metodología participativa que involucraba a grupos de mujeres en comunidades rurales.</p>
<p>Progesa Duración: 1997-2000 Ámbito: Rural Oportunidades Duración: 2001-¿? Ámbito: Rural/ Urbano Subprogramas: - Educativo - Salud - Alimentario - Patrimonial</p>	<p>Individual/Familiar. La permanencia en el programa requiere del cumplimiento de las siguientes responsabilidades familiares: inscribir a los menores de 18 años que no hayan concluido la educación básica y apoyarlos a que asistan en forma regular; inscribir a los jóvenes de hasta 20 años que hayan concluido la educación básica en los planteles de educación media superior; registrarse en la unidad de salud que les corresponda; cumplir con las citas programadas para todos los integrantes de la familia a fin de recibir las acciones del Paquete Básico de Servicios de Salud; asistir mensualmente a las sesiones de educación para la salud; y, destinar los apoyos monetarios al mejoramiento del bienestar familiar, en especial a la alimentación de los hijos y para su aprovechamiento escolar.</p>	<p>Progesa considera el enfoque de género en sus programas dirigidos a mujeres, y supone la participación de éstas en grupos organizados.</p>
<p>Contigo Hábitat Jefas de Familia Duración: 2002-¿? Ámbito: Urbano Subprogramas: - Casas de Atención Infantil - Salud - Capacitación</p>	<p>Colectiva/Comunitaria. Opcional mediante las Organizaciones de la Sociedad Civil (osc) que serán las encargadas de llevar a cabo tanto las acciones de selección y capacitación de beneficiarios, como de asesoría técnica, seguimiento y supervisión de los proyectos. Como instancias ejecutoras, las osc deberán también promocionar la organización comunitaria a fin de garantizar la participación de los beneficiarios en la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos, así como en el control y la evaluación de los mismos.</p>	<p>Hábitat contempla el enfoque de género y la organización colectiva de las mujeres pobres en zonas urbanas. Se supone que las osc deben impulsar los procesos de organización colectiva de las mujeres.</p>

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

ya se había ensayado este tipo de participación, particularmente con Coplamar, a través del trabajo comunitario (Ordóñez, 2002:192), en este caso la mayor parte del peso de la participación en el sistema de contraprestaciones se adjudicó a las madres y su observancia se hizo coactiva.

Con el cambio de perspectiva de la *comunidad* a la *familia*, Progresá consideró el enfoque de género y la promoción de la participación organizada de las mujeres rurales en el programa. Sin embargo, el sistema de coacción restó posibilidades a la organización autónoma en áreas rurales.

Durante los primeros dos años del gobierno de Fox, la federación mostró cierto inmovilismo, pues si bien le da continuidad al Progresá, es hasta 2002 cuando lanza su nueva estrategia para la superación de la pobreza con el nombre de Contigo. Al igual de lo que sucedió en el pasado, Contigo también se caracteriza por tener el carácter de envolvente (o sombrilla) de una serie de programas que involucran a buen número de dependencias gubernamentales. Se trata de una estrategia integradora, a manera de los antiguos programas como el Pider, Coplamar y Pronasol (Ordóñez y Ortega, 2006:6-7). Además de integrar al Progresá; Contigo incluye una amplia gama de programas (16 aproximadamente), de los cuales la mayoría se desdoblan en gran variedad de subprogramas (véase anexo 1).

Debido a su amplitud, en Contigo se ponen a prueba diversas modalidades de participación social, desde sus formas más básicas e individuales (aportaciones o contraprestaciones) hasta sus expresiones más complejas y colectivas (tradicionales o de nueva generación). Dentro de estas últimas, sobresale como novedad de la estrategia la incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en calidad de instancias ejecutoras de los programas públicos y, entre otras cosas, como encargadas de promover la organización y participación de las comunidades beneficiadas.

En lo que respecta a las mujeres, Hábitat considera el Programa Jefas de Familia, y al igual que Progresá también contempla el enfoque de género.² Jefas de Familia al parecer, trata de recuperar el esquema usado por el programa UAIM, de empleo para mujeres rurales. Así, Jefas de Familia supone la organización colectiva de las mujeres beneficiarias a fin de participar en actividades productivas. El programa supone también que las organizaciones de la sociedad civil tienen el rol central en la promoción de los procesos organizativos de los grupos de mujeres.

La integración de las organizaciones sociales a las tareas de gobierno tiene su origen en el papel que han desempeñado, desde hace muchos años

²Sin embargo, tanto Progresá como Hábitat (a través de Jefas de Familia) han sido criticados, entre otras cosas, porque en lugar de significar una acción afirmativa a favor de las mujeres, han incrementado la carga de trabajo de las mismas (Riquer y Pantoja, 1998, Ramírez Sainz, 2000).

y en todo el mundo, las ONG y las instituciones de beneficencia en la atención de problemas sociales específicos. El crecimiento que ha tenido en las últimas décadas el también llamado “tercer sector” y, sobre todo, la experiencia, diversidad y eficacia que han demostrado muchas ONG en el logro de sus fines, han forzado su reconocimiento como coadyuvantes en el cumplimiento de responsabilidades públicas. Como afirma Cunill (2004:67),

La mayor flexibilidad, disposición de experiencia especializada y habilidad para llegar a públicos de difícil acceso, en contra de normas restrictivas del sector estatal, son factores que aportan una mayor variedad a la oferta de servicios, lo cual es clave en la atención a la demanda de servicios específicos y diferenciados para grupos socialmente marginados.

En el caso de México, la Ley General de Desarrollo Social (DOF, 20-01-2004) recientemente garantizó este tipo de participación social, entendiéndola como *el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social* (Art. 3, fracc. V).

Desde un punto de vista crítico, el “redescubrimiento” de la sociedad civil y de sus organizaciones empresariales y no lucrativas que tuvo lugar en la década de los ochenta en América Latina, se debió más a los problemas económicos, a la crisis de representatividad política y a la devaluación del papel del Estado, que a un interés genuino de colaboración:

Esta aproximación a las organizaciones sociales, en el caso de los programas para los ‘necesitados’ es, en muchos casos, más una cooptación gubernamental de organizaciones urgidas de recursos económicos, que un estilo asociativo para problematizar y resolver conjuntamente los desafíos de la pobreza (Cardarelli y Rosenfeld, 1998:70-71).

Desde la óptica nacional, dada la disposición que manifestó el gobierno de Fox a ampliar el rango de participación de las OSC en la asistencia (casos extremos: *Vamos México y Provida*), la crítica se ha centrado en el abandono de los compromisos constitucionales del Estado como proveedor de servicios sociales y del ejercicio pleno de la ciudadanía.

Entre las posiciones a favor, si bien existe consenso respecto de los aportes de las ONG, en particular de mujeres, al ejercicio de los derechos sociales y ciudadanos (Tarrés, 1996; Saucedo, 1995; González Montes, 1999; Cunill, 2004), también hay acuerdo respecto de las dificultades. Uno de los problemas es la escasez de recursos y de financiamiento. Cunill (68-89) argumenta que el financiamiento estatal es imprescindible cuando los

servicios se conectan con los derechos sociales. Agrega que para lograr la eficacia de éste se requiere de nuevos mecanismos que aseguren la responsabilidad, así como la autonomía de los distintos agentes. Prueba de ello son los contratos de desempeño y control social sobre las ONG.

Tomando en cuenta este contexto, en este trabajo se pretende ofrecer evidencia que ayude a vislumbrar algunas de las hipótesis que se desprenden de las críticas y virtudes que se adjudican a este modelo de participación. Particularmente se busca profundizar en el análisis del rol y capacidad de ejecución de las organizaciones civiles en programas orientados a la superación de la pobreza. Desde el punto de vista empírico, el trabajo centra su atención en la participación que han tenido dos ONG de mujeres y una institución de beneficencia privada en la ejecución del Programa Jefas de Familia (PJF) en Tijuana, especialmente en la selección, instalación y seguimiento de 39 Casas de Atención Infantil (CAI). En el siguiente apartado se expondrá con más detalle este programa, pero por el momento baste decir que forma parte de Hábitat y representa una de las escasas opciones que ofrece Contigo para la atención de mujeres pobres del medio urbano.

El análisis está basado en documentos oficiales, en información primaria obtenida de entrevistas con representantes de las organizaciones sociales y las instituciones públicas responsables del programa en la ciudad, así como en una encuesta aplicada a las madres cuidadoras en cuyas viviendas se instalaron las 39 CAI entre finales de 2003 y agosto de 2004. Con esta información, en la primera parte del trabajo se exponen los principales elementos que constituyen el PJF desde un punto de vista conceptual, poniendo especial énfasis en los aspectos que determinan la participación de las OSC; en el segundo apartado se presentan las ONG que participan en el proyecto CAI en Tijuana; enseguida se explican las condiciones de participación en las que han operado, tomando en cuenta la capacidad desplegada en la toma de decisiones, en la coordinación interinstitucional, y en la ejecución y seguimiento de los proyectos; en la cuarta parte se muestran resultados que describen el impacto del programa entre la población beneficiada; al final se presentan algunas reflexiones sobre la pertinencia y limitaciones de la participación de las ONG en la lucha contra la pobreza.

El Programa Jefas de Familia (PJF) y las OSC

Jefas de Familia es un programa reciente de política social dirigido, en particular, a las mujeres pobres del medio urbano. Inició en 2002 como proyecto piloto financiado en parte por el Banco Mundial a través del gobierno federal, en las ciudades de Morelia, Cancún, Tlalnepantla, Ciudad Juárez,

Guadalajara, Coahuila, Tijuana y Aguascalientes. En 2003 Jefas de Familia fue instrumentado en 32 ciudades de más de 100 mil habitantes (una por cada entidad), como parte de un programa más amplio denominado Hábitat.

De acuerdo con las Reglas de Operación de Hábitat 2003 (ROH-03), el objetivo general de Jefas de Familia es apoyar a mujeres o grupos de mujeres en pobreza patrimonial que habitan en zonas urbano-marginadas seleccionadas³ y que tengan la responsabilidad de la manutención familiar o cuenten con dependientes económicos bajo su cuidado, mediante el impulso de acciones orientadas a promover el desarrollo de sus capacidades y facilitar su desempeño laboral o incorporación en una actividad productiva, y que en el tiempo permita incrementar su nivel de bienestar y el de sus dependientes económicos.

Entre los objetivos específicos, el PJF enfatiza el otorgar a las mujeres educación básica y capacitación para el trabajo, apoyando su desarrollo y/o incorporación al mercado laboral. El programa tiene un enfoque integral que proporciona capacitación y empleo a las mujeres, y formación en ámbitos como nutrición, violencia intrafamiliar, salud, atención infantil, economía familiar, asesoría jurídica y derechos humanos. Pretende también impulsar procesos de revaloración de los distintos roles de las mujeres, el fortalecimiento de su autoestima, liderazgo, participación social y desarrollo de sus capacidades.

Enfoque del programa

En los últimos años, las políticas sociales de combate a la pobreza han incorporado en sus programas la perspectiva de género, este es el caso por ejemplo de Progresá y ahora de Jefas de Familia. Para autores como Ramírez Saíñz (2000), se trata de una política de acción afirmativa en favor de las mujeres, en tanto que se reconoce el papel fundamental del desempeño de éstas en la economía de sus hogares. Sin embargo, algunas académicas como Riquer (2000) y Adato (2000), con base en resultados de algunos estudios sobre los impactos de Progresá, señalan que este tipo de políticas no consideran los efectos diferenciales entre los miembros de los hogares,

³De acuerdo con las ROH-03, los polígonos seleccionados deberán estar claramente delimitados desde el punto de vista territorial y cumplir con las siguientes condiciones: al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial; presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicios, consistente con los parámetros establecidos; al menos 80 por ciento de los lotes deberán estar ocupados; estar localizados en el perímetro urbano o urbanizable del municipio; y, no deberán estar ubicados en zonas de preservación ecológica.

además de que contribuyen a reforzar las relaciones de desigualdad entre los géneros al interior de la familia.

El PJF supone la participación de mujeres jefas de familia, aún en presencia del cónyuge. Este concepto coincide en parte con la categoría de jefas económicas, término acuñado por García y Oliveira (1994) para referirse a aquellas mujeres que son las principales responsables económicas de sus familias, aún en presencia del varón. Además, se incluyen también aquellas mujeres con hijos dependientes, en particular con hijos menores de 6 años.⁴ En este sentido, Jefas de Familia tiene un enfoque inclusivo que no se limita a las mujeres solas, ni tampoco a las que trabajan.

El modelo Casas de Atención Infantil (CAI)

Las CAI⁵ constituyen uno de los tres componentes del programa. El modelo es una propuesta de UNICEF que data de 1989, promueve la participación comunitaria tanto en la difusión y operación como en la formación del grupo promotor, favoreciendo el tejido social. Se supone que este es un modelo interactivo que promueve la participación comunitaria entre las madres cuidadoras, los niños, las familias y la comunidad, a fin de mejorar su calidad de vida. Las CAI se consideran como un lugar de formación, seguro y confortable a donde acuden los hijos de madres trabajadoras desde los 18 meses hasta los 6 años de edad. La CAI debe proporcionar al niño estimulación temprana, formación, amor, educación, valores y alimentación.

Las madres cuidadoras participan en un proceso de selección y son capacitadas en el cuidado, atención, formación y educación de los niños. La madre cuidadora trabaja dentro de su casa, con horarios adecuados para dar servicio a las madres trabajadoras. La vivienda requiere espacio suficiente para 10 o 15 niños, limpieza y seguridad, disponibilidad de luz y agua potable, así como baño o letrina. Desde el punto de vista financiero, la operación de las casas está sujeta a cuotas mensuales aportadas por las madres beneficiarias.

⁴Podrán ser sujetos de apoyo de la modalidad de Mujeres Jefas de Familia, las personas del sexo femenino que habitan en hogares radicados en las zonas urbano-marginadas seleccionadas y se encuentren en situación de pobreza patrimonial, de acuerdo con el resultado de la aplicación de la Cédula de Información Socioeconómica; tengan la responsabilidad de ser jefas de familia (con o sin cónyuge), sean el principal sustento familiar o tengan bajo su cuidado a dependientes económicos, y no reciban recursos para los mismos fines de otros programas gubernamentales. Se dará prioridad a las jefas de familia con dependientes menores de seis años (ROH-03).

⁵Sedesol, Programa Jefas de Familia, Casas de Atención Infantil, 2003.

Las CAI y la participación de las OSC

En las ROH-03 la participación de las OSC es entendida como una alternativa deseable en el sentido de la intervención directa de los gobiernos locales y, en todo caso que está sujeta a las funciones asignadas a las instancias ejecutoras. En esta situación y de acuerdo con la normatividad vigente, sus principales responsabilidades consistirían en identificar, conjuntamente con la instancia normativa (es decir, según Sedesol), las zonas en las cuales se desarrollarán las acciones del programa en sus diferentes modalidades, el tipo de acciones a realizar y sus alcances; alentar la organización comunitaria en el desarrollo de los proyectos, garantizando que en su diseño participen las mujeres y las personas adultas mayores; integrar los expedientes técnicos de cada proyecto; aplicar a los beneficiarios la Cédula de Información Socioeconómica (CIS) y enviarla a la Sedesol para su integración en el padrón de beneficiarios; contratar los proyectos y la construcción de las obras, así como supervisar las acciones que realice de manera directa la comunidad; ejercer los recursos federales conforme a lo dispuesto en las RO y en la normatividad federal aplicable; y, proporcionar a la instancia normativa la información correspondiente al avance físico y financiero avalado y, de forma general, todo tipo de información que permita tanto dar seguimiento y evaluar la operación del programa como orientar su desarrollo.

Para ingresar al programa las OSC deberán participar en una convocatoria pública y cumplir los siguientes requisitos: estar legalmente constituidas y demostrar que el objeto social de la organización esté acorde con los objetivos señalados; no tener fines de lucro ni llevar a cabo acciones de proselitismo de índole alguna; solicitar su incorporación; presentar un plan de trabajo; y comprometerse, en caso de ser seleccionadas, a seguir el modelo de atención establecido.

Cada organización puede tener entre 10 y 25 casas, y cuenta con 50 mil pesos como inversión máxima única para realizar las adecuaciones a las viviendas (reparaciones o construcción) y la compra del equipo para la operación de cada CAI.⁶ Por otro lado, las OSC reciben un máximo de hasta 30 mil pesos durante el primer año por cada casa para llevar a cabo tanto las acciones de selección y capacitación, como las de asesoría técnica, de seguimiento y de supervisión. De acuerdo con nuestras entrevistas, el compromiso de las organizaciones es dar seguimiento y supervisión por un periodo de dos años.

⁶En la mayoría de los casos el equipo incluye: refrigerador, estufa, horno de micro-ondas, licuadora, mesas y sillas de trabajo, radio y material didáctico.

Las OSC de Tijuana que participan en el proyecto CAI

A pesar de la amplia invitación que meses antes, las autoridades estatales y municipales hicieron a las ONG de mujeres de Tijuana para participar en la convocatoria 2003 del Programa Jefas de Familia, sólo dos organizaciones no gubernamentales y una institución de beneficencia privada resultaron favorecidas en el componente de atención y cuidado infantil. Se trata de dos organizaciones que no trabajaban directamente con mujeres, y una de ellas era de muy reciente creación. Aunque se desconocen los criterios de selección que se aplicaron, se supone que estaban basados en la convocatoria. Sin embargo, algunas organizaciones de mujeres que estaban interesadas en participar se quejaron de la premura con la que salió la convocatoria y la poca difusión que se le dio.

En esta sección describimos el origen, la estructura y el funcionamiento de ADAM y DEVI, organismos no gubernamentales, y de una institución de beneficencia privada, el Hospital Infantil de las Californias. Las dos ONG declararon que participaron en la convocatoria por invitación expresa de las autoridades; al parecer otros organismos no habían aceptado participar porque su trabajo no se relacionaba con el cuidado infantil. Por su parte, el Hospital Infantil de las Californias (HIC) participó en la convocatoria a petición expresa de Mabamex, una maquiladora instalada en las inmediaciones de La Morita, comunidad que forma parte de uno de los polígonos incluidos en la convocatoria 2003. Mabamex estaba interesada en el proyecto, ya que deseaba que sus trabajadoras contaran con el servicio de guardería, pero por su estatus de empresa no podía participar en la convocatoria, y por esta razón solicitó al HIC que lo hiciera en su lugar.

ADAM: Asociación de Ayuda Mutua sin Fronteras

ADAM surgió en Tijuana en 1992 con la filosofía de prestar “una ayuda mutua sin fronteras”, tal como su nombre lo indica. Su objetivo principal es fortalecer valores familiares e individuales a través de capacitación, además de buscar alternativas de solución para la prevención de la delincuencia y drogadicción, maltrato a menores y violencia familiar. En particular, ADAM dirige sus acciones a las familias de las comunidades marginadas de Baja California, y sus programas están enfocados a grupos específicos de población tales como: jóvenes, niños, madres y padres de familia. Además, incluyen en sus programas de capacitación a maestros y orientadores de escuelas primarias y secundarias.

Entre los principales programas de ADAM se cuentan: *Compartiendo nuestros valores: mamá, papá, hijos e hijas*, que tiene el fin de orientar a la familia hacia una cultura de paz a partir de la prevención de problemas como la drogadicción y el alcoholismo. En particular, el programa *Valores en Prevención: ¿Y qué le digo a mi hijo o hija?*, está dirigido a la prevención de adicciones en los jóvenes. El programa *Las Caras de la Mujer; Liderazgo Social, Cimentando y Construyendo Valores* es al parecer el más difundido por la organización, y consiste en un taller que invita a las mujeres al descubrimiento de su interior, a fin de descubrir sus valores y reconocer la importancia de sus distintos roles sociales.

Según su representante, el objetivo de ADAM se ha ido modificando con el tiempo, pues su objetivo central no eran las mujeres. Han reorientado sus programas hacia la mujer porque en su trabajo en las comunidades marginales de Tijuana, se dieron cuenta de esta necesidad, pues, apunta la representante: *—...es que es como un caminito ¿no? O sea, tú lo tomas como una necesidad, y todo te lleva, al final, te lleva a una mujer.*

La organización también cuenta con un programa de capacitación continua para promotores. Está basado en una propuesta de la ONU que consiste en talleres de comunicación, valores, adicciones, etcétera.

Actualmente, ADAM cuenta con un financiamiento que proviene de un porcentaje de la venta del libro *Las Caras de la Mujer*, escrito por su fundadora. Pero su recurso más importante proviene del Programa Jefas de Familia, a través de la creación y coordinación de 32 Casas de Atención Infantil (19 de las cuales opera en forma compartida con DEVI). La organización cuenta con 7 personas en su nómina, y una oficina instalada en la casa de su fundadora.

Mujeres DEVI (Dedicadas, Entusiastas, Valientes e Inteligentes)

El origen de DEVI es reciente, apenas cumplirá un año de su fundación como organización hermana de ADAM. Y su creación (en 2004) esta estrechamente ligada a la posibilidad de obtener financiamiento del Programa Jefas de Familia.

Las reglas de operación del PJJ establecen que las organizaciones sociales deben tener 2 años como organismo legalmente constituido. Sin embargo, en este caso se invitó a DEVI a participar en su programa, ya que la Fundación para la Niñez, organismo que originalmente había sido aceptado en la convocatoria, retiró su proyecto por problemas de tipo administrativo.

Como organización hermana de ADAM, DEVI tiene una filosofía semejante de servicio a la comunidad. Sin embargo, mientras que el objetivo de

la primera es fortalecer valores, el de DEVI esta orientado a ofrecer capacitación para la prevención de adicciones en jóvenes y padres de familia, que era un programa que inicialmente ofrecía ADAM. Debido a su participación en Jefas de Familia, ambas organizaciones han reorientado sus objetivos a la atención de grupos menos favorecidos de mujeres.

En particular, la invitación para participar en Jefas de Familia les llevó a la creación de una institución cuyos servicios sí estuvieran dedicados a las mujeres, como es el caso de DEVI.

Con el antecedente de este programa de adicciones en ADAM, DEVI decidió llevarlo a la comunidad como parte del PJF. Los servicios que DEVI ofrece están en gran parte orientados hacia la prevención de adicciones en comunidades marginadas. El financiamiento otorgado por Sedesol a través de Jefas de Familia es la primera y la única aportación con que cuenta la organización. Comparte personal, instalaciones y presupuesto con ADAM.

Hospital Infantil de las Californias (HIC)

A diferencia de ADAM y DEVI, el HIC es una institución de beneficencia privada, y fue fundado por el doctor Chong King y la doctora Elizabeth Jones. Ellos compartieron la idea sobre el Hospital con otros médicos interesados. El local comenzó siendo una casita en donde los médicos daban consulta a niños de familias de escasos recursos, pero fue tanta la demanda que tuvieron que recibir a los pacientes en sus consultorios privados, con la cuota de recuperación que se manejaba en el Hospital.

El Hospital fue fundado el 30 de abril de 1994, con el apoyo de fundaciones de México (Fundación para los Niños de las Californias, en Tijuana), Estados Unidos (Foundation for the Children of Northern California, en San Diego), y Canadá. Las tres fundaciones se dedican a recaudar fondos para sostenerlo. Una de las actividades más importantes que tiene la fundación de Tijuana es el Teveton que se lleva a cabo anualmente en el mes de abril.

La misión del Hospital es contribuir a la salud de los niños de Tijuana, cuenta con un patronato a través del cual se reciben donativos, además de un cuerpo administrativo que constituye la Dirección General. Actualmente, cuenta con instalaciones propias que fueron edificadas con recursos obtenidos por el patronato a través de diversas actividades de recaudación.

El hospital cuenta con una clínica de pediatría con 39 subespecialidades pediátricas, y un quirófano para efectuar cirugías ambulatorias. Asimismo, se divide en dos grandes áreas: el servicio médico y el servicio educativo. El servicio médico se constituye de todas las subespecialidades pediátricas, y el servicio educativo se conforma de varios proyectos. Por ejemplo, existe un proyecto de Educación Médica Continua en donde se imparten diplo-

mados en temas específicos tales como la rehabilitación física. Además, a través de un programa de jornadas para los pediatras se ofrecen diversas capacitaciones, por ejemplo la subespecialidad de cardiología pediátrica ofrece una conferencia a los pediatras que les permite detectar síntomas que requieren su canalización a cardiología.

Además de los fondos obtenidos a través del patronato, el Hospital ha obtenido apoyos también del gobierno federal, como es el caso del P.J.F. Cuenta con una planta de 30 empleados en nómina, y el resto son voluntarios entre los que se cuenta alrededor de 100 profesionales de la salud, y otros 100 voluntarios para trabajo operativo.

Como ya fue mencionado, el HIC participó en la convocatoria de Jefas de Familia a petición de la empresa maquiladora Mabamex, con la cual ya habían tenido algunas colaboraciones en materia de salud infantil. Actualmente supervisan la operación de 10 CAI instaladas en el polígono que integra a las colonias La Morita I y II.

Las OSC como instancias ejecutoras del proyecto CAI en Tijuana

Como se ha mencionado, en las ROH-03 la participación de las OSC es entendida como una opción y, en todo caso, sujeta a las funciones asignadas a las instancias ejecutoras. Si bien es cierto estas obligaciones y facultades otorgan a las organizaciones sociales un amplio campo de intervención, crucial para la adecuada instrumentación del programa, desde un punto de vista más general su participación está acotada al cumplimiento de labores operativas. En este sentido, ni siquiera los gobiernos locales tienen capacidad para modificar elementos del diseño o adecuarlos a las especificaciones o necesidades regionales. Los gobiernos estatales pueden influir en alguna medida en la selección del municipio o de los municipios en los que se va a intervenir, pero es la instancia normativa (la Sedesol) quien establece la estrategia, delimita los polígonos (o microregiones) y define los criterios de elegibilidad de los beneficiarios. Tomando en cuenta estas restricciones a la participación local, se puede afirmar que la eficacia del programa en la consecución de sus objetivos finales (superar la pobreza urbana, entre otros) depende más de las decisiones tomadas por el órgano central que de su correcta instrumentación.

En el caso de las CAI, uno de los problemas comunes que señalaron las distintas organizaciones se refiere a los criterios de selección de las colonias integradas al programa. A pesar de que la ausencia de guarderías es una necesidad altamente sentida por las comunidades, los polígonos

seleccionados por Sedesol están altamente focalizados, y había zonas de la ciudad con gran necesidad que no fueron incluidas en dichos polígonos.

Aún así, las organizaciones sociales han asumido las funciones que tienen asignadas como instancias ejecutoras y han establecido lazos de colaboración con las dependencias públicas que en el terreno realizan actividades de coordinación, supervisión, control y evaluación. En este último aspecto y en la experiencia del proyecto CAI en Tijuana, destaca la instauración de una mesa técnica como foro permanente de coordinación interinstitucional que, entre otras cosas, contribuye a elevar el desempeño de las OSC en la ejecución del programa.

Coordinación interinstitucional: la mesa técnica

A lo largo de 2003, durante el proceso de aprobación de los proyectos, la selección de las madres cuidadoras y, finalmente, la instalación de las CAI, las organizaciones participantes fueron enfrentando una serie de complicaciones que requerían atención expedita por parte de las agencias gubernamentales responsables. Los problemas que enfrentaron iban desde la integración de los expedientes técnicos y la multiplicidad de ventanillas para la entrega de la documentación, hasta retrasos considerables en la entrega de los recursos federales. Como ejemplo, es destacable que la mayor parte del financiamiento llegó el 30 de diciembre, es decir, un día antes de que cierre del ejercicio presupuestal de ese año.

Las diversas dificultades relatadas por las organizaciones, respecto de la operación del proyecto, llevaron a las OSC a proponer reuniones periódicas con los representantes de las dependencias de gobierno participantes. De esta forma, hacia finales de 2003 se instaló la mesa técnica con el propósito de coordinar los trabajos, establecer compromisos y dar solución a los problemas que se van presentando. A la postre esta Mesa se ha convertido en un foro permanente de coordinación interinstitucional, que se reúne una vez al mes en forma rotativa en las instalaciones de alguna ONG o dependencia gubernamental. La Mesa cuenta con una agenda de trabajo para cada reunión, y ahí se vierten los distintos asuntos a tratar por todas las partes. En esta Mesa se ha seguido todo el proceso de instalación de las CAI que fueron aprobadas en 2003, así como de su funcionamiento y supervisión, a lo que actualmente se ha añadido la selección e instalación de las casas aprobadas en 2004.

En la Mesa participan, además de las organizaciones sociales, el DIF y la Secretaría de Desarrollo Humano (SEDHUM) municipales, así como la subdelegación de la Sedesol federal en la ciudad. A partir de este año (2004), la SEDHUM transfirió al DIF la responsabilidad de la operación de las CAI y

desde entonces esta agencia preside las reuniones de la Mesa, elabora las minutas y da seguimiento a los acuerdos. Los temas que se vierten en este foro ocupan todo el espectro de actividades a realizar para la instalación y puesta en operación de las casas: desde la selección y capacitación de las madres cuidadoras hasta la operación y calidad del servicio que prestan. Además de los problemas clásicos asociados a la ejecución de un programa público (burocratismo, atraso en el financiamiento, gran papeleo, múltiples ventanillas, etcétera), en estas reuniones se han podido detectar otro conjunto de problemas relativos a las familias y a los niños que acuden a las casas: abuso sexual, maltrato infantil, precariedad económica, desnutrición, inexistencia de documentación (actas de nacimiento y cartillas de vacunación), entre otros.

Por lo que pudimos observar en las cuatro sesiones a las que acudimos, todos los asuntos que se discuten en la Mesa encuentran una respuesta por parte del responsable, que en algunos casos son las OSC y en otros las agencias gubernamentales.

Proceso de ejecución y valoración del apoyo institucional

A partir de este momento, el análisis de los temas que restan está basado en las respuestas que dieron las madres cuidadoras a una encuesta que aplicamos entre julio y agosto de 2004. Fueron encuestadas 39 de las 42 madres cuidadoras a cargo de las Casas de Atención Infantil que se abrieron como parte de la convocatoria 2003, y que operan bajo la supervisión de las organizaciones civiles: ADAM, DEVI, y el Hospital Infantil de las Californias. En algunos momentos se presentan, además, los resultados de una evaluación llevada a cabo por el DIF con 33 madres cuidadoras.⁷

Como ya se hizo mención, uno de los principales problemas que enfrentaron las OSC en el proceso de instalación de las CAI fue el retraso en la entrega de la mayoría de los recursos federales, que llegaron un día antes del cierre del ejercicio presupuestal de 2003. Esta situación obligó a replantear los tiempos en las etapas de habilitación y equipamiento y, con ello, se presentaron renunciaciones de madres que habían sido reclutadas y capacitadas desde mediados de ese año. Por esta razón, como puede apreciarse en el cuadro 2, sólo 4 casas pudieron abrir sus puertas para recibir niños en los últimos meses de 2003, mientras que el resto lo fueron haciendo durante 2004. Desde el punto de vista de nuestra evaluación, este retraso constituye un factor que afecta, como veremos, el desempeño de las CAI como prestadoras de servicios.

⁷DIF, Primera Reunión de Evaluación de CAI. Tijuana, 10 de julio de 2004.

Cuadro 2. Fecha de apertura de las CAI por OSC: mes y año en que abrió su CAI para recibir niños.

	<i>Organización no gubernamental</i>							
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
10/2003	0	0.0	0	0.0	2	10.5	2	5.1
12/2003	1	10.0	0	0.0	1	5.3	2	5.1
01/2004	0	0.0	3	30.0	2	10.5	5	12.8
02/2004	0	0.0	2	20.0	1	5.30	3	7.7
03/2004	1	10.0	0	0.0	3	15.8	4	10.3
04/2004	1	10.0	2	20.0	5	26.3	8	20.5
05/2004	5	50.0	2	20.0	1	5.3	8	20.5
06/2004	0	0.0	0	0.0	1	5.3	1	2.6
08/2004	1	10.0	0	0.0	3	15.8	4	10.3
Próxima- mente	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	2.6
No res- pondió	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Selección de madres cuidadoras

A pesar de la situación de pobreza de las familias en los polígonos considerados en la convocatoria 2003, las OSC participantes tuvieron que llevar a cabo una intensa campaña en las comunidades. La estrategia para reclutar madres interesadas en el proyecto siguió el formato de ir de casa por casa. De acuerdo con las OSC un porcentaje importante de las madres ingresaron al proyecto de esta forma. En efecto, los datos de la encuesta llevada a cabo con las madres cuidadoras muestran que en forma general se interesaron en las CAI por medio de las organizaciones DEVI y ADAM (cuadro 3).

Un criterio importante que las OSC siguieron durante su búsqueda de madres que estuvieran interesadas en el proyecto, fue que ya hubieran participado en labores de cuidado infantil dentro de sus propias viviendas. Lo anterior también se refleja en las respuestas de las madres cuidadoras, ya que según el cuadro 4, 74 por ciento declaró que habían realizado este tipo actividades antes de ingresar al programa. DEVI y ADAM fueron quienes reclutaron una mayor proporción de madres con experiencia en el cuidado de niños y, como se verá, este es un elemento que contribuye a elevar las posibilidades de éxito de cada Casa.

Cuadro 3. Origen de la invitación a participar en el programa CAI.

	<i>Organización no gubernamental</i>							
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Autoridades	3	30.0	1	10.0	4	21.1	8	20.5
ONG	2	20.0	6	60.0	8	42.1	16	41.0
Vecinas	1	10.0	1	10.0	4	21.1	6	15.4
Otro	4	40.0	2	20.0	3	15.8	9	23.1
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Cuadro 4. Experiencia previa de las madres cuidadoras en atención infantil por OSC.

	<i>Organización no gubernamental</i>							
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Sí	4	40.0	9	90.0	16	84.2	29	74.4
No	6	60.0	1	10.0	3	15.8	10	25.6
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Valoración del apoyo institucional

En el cuestionario se incluyeron algunas preguntas acerca del apoyo institucional a las madres cuidadoras para la instalación y operación de las CAI. De acuerdo con el cuadro 5, en general, las madres cuidadoras consideran que recibieron buena capacitación, lo que, además, coincide con los resultados que arrojó la evaluación del DIF.

Respecto de la infraestructura y el equipamiento que se recibieron, del número total de casas que fueron encuestadas, 59 por ciento considera que es buena, 38.5 por ciento dijo que era regular y 2.6 por ciento, que era mala (véase el cuadro 6). Estas opiniones se reparten más o menos por igual entre las CAI de las diferentes organizaciones. En particular, algunas madres cuidadoras se quejaron de la calidad de los materiales de construcción, y de que los materiales didácticos que les fueron proporcionados no eran suficientes.

Con relación a la supervisión por parte de las organizaciones, 70 por ciento de las madres contestó que era buena, mientras que 28.2 por ciento consideró que era regular. En particular, las CAI asociadas al Hospital Infantil de las Californias parecen contar con una mejor supervisión, según las respuestas de las madres cuidadoras (cuadro 7).

Cuadro 5. Calidad de la capacitación recibida por las madres cuidadoras por OSC.

	<i>Organización no gubernamental</i>							
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Buena	8	80.0	9	90.0	16	84.2	33	84.6
Regular	2	20.0	1	10.0	3	15.8	6	15.4
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef et al. (2004).

Al respecto de la supervisión, en la evaluación llevada a cabo por el DIF, al solicitarles calificar tres aspectos del programa: capacitación, comunicación y supervisión, 75 por ciento de las madres cuidadoras otorgó la calificación más alta a la capacitación, 45.4 a la supervisión, y 42.5 la otorgó a la comunicación.

Asimismo, en la evaluación DIF, de un total de 33 madres cuidadoras encuestadas, dos terceras partes declararon que su relación con las organizaciones civiles era buena, 15 por ciento dijo que era regular, y 10 por ciento consideró que era mala. Sin embargo, al preguntarles en esta evaluación acerca de los aspectos a mejorar en el programa, 66.6 por ciento declaró que era necesario mejorar la comunicación.

Con base en los recorridos de campo y a las conversaciones que tuvimos con las madres cuidadoras, suponemos que parte sus respuestas negativas respecto de su relación con las organizaciones, se debe a que tuvieron dificultades para la provisión de los materiales de construcción, el mobiliario y equipamiento, así como los materiales didácticos necesarios para operar la CAI. Además, algunos aspectos relacionados con la organización, tales como el establecimiento de horarios de servicio, menú semanal, registro de los niños, fueron motivo de conflicto ya que no todas las madres cuidadoras participan en ellos.

Impactos, beneficios y problemas de las CAI

Las CAI como proveedoras de servicios: población infantil atendida

Respecto de la población infantil atendida, en general, al momento de recoger la información (en julio de 2004), las CAI contaban con un promedio de 4.5 niños, aunque se supone que tienen capacidad para 15 niños. Un

Cuadro 6. Calidad de infraestructura y equipamiento recibido en las CAI.

	Organización no gubernamental							
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%	Total	%
Buena	5	50.0	6	60.0	12	63.2	23	59.0
Regular	5	50.0	3	30.0	7	36.8	15	38.5
Mala	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Cuadro 7. Calidad del apoyo y la supervisión a las CAI por las ONG.

	Organización no gubernamental							
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%	Total	%
Buena	8	80.0	7	70.0	12	603.2	27	69.2
Regular	2	20.0	2	20.0	7	36.8	11	28.2
Mala	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Total	10	100.0	10	100.0	10	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

elemento que contribuye a explicar este bajo desempeño es el hecho de que la mayor parte de las casas tenían poco tiempo de haber comenzado a operar al momento de levantar la encuesta, lo que, a su vez, se debió al retraso en la entrega de los apoyos federales. El cuadro 8 nos muestra las diferencias por organización. Se observa una concentración desigual de los niños, por ejemplo en HIC 5 CAI no tenían niños y tres contaban con 6. Por su parte en ADAM la mayoría de las CAI tenía entre 7 y 12 niños, y en DEVI una CAI tenía 15 niños.

Respecto a estos datos, las representantes de las organizaciones civiles manifestaron que el número de niños es variable durante el mes, por lo que es necesario distinguir entre los niños activos que asisten regularmente a las CAI, y los niños activos que asisten eventualmente, ya sea por días y solo unas cuantas horas. Incluso se mencionó que hay niños que se atienden en turnos nocturnos. Además se detectó que existen algunos factores que también afectan las estadísticas sobre el número de niños atendidos tales como las bajas por migración familiar, y problemas relativos al registro de niños, ya que algunas madres no proporcionan datos exactos por carecer de documentos, o bien si cuentan con ellos no quieren proporcionarlos a las organizaciones porque tienen una imagen negativa del DIF, ya que consideran que se arriesgan a que les quiten a sus niños.

Cuadro 8. Número de niños en las CAI por OSC.

	<i>Organización no gubernamental</i>						<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>		
0 niños	5	50.0	1	10.0	2	10.5	8	20.5
1 niño	1	10.0	0	0.0	2	10.5	3	7.7
2 niños	1	10.0	2	20.0	3	15.8	6	15.4
3 niños	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
4 niños	0	0.0	0	0.0	1	5.3	1	2.6
5 niños	0	0.0	0	0.0	4	21.1	4	10.3
6 niños	3	30.0	0	0.0	0	0.0	3	7.7
7 niños	0	0.0	1	10.0	1	5.3	2	5.1
9 niños	0	0.0	2	20.0	1	5.3	3	7.7
10 niños	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
12 niños	0	0.0	2	20.0	0	0.0	2	5.1
13 niños	0	0.0	0	0.0	2	10.5	2	5.1
15 niños	0	0.0	0	0.0	1	5.3	1	2.6
No respondió	0	0.0	0	0.0	2	10.5	2	5.1
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100
Niños promedio	21	2.1	66	6.6	89	4.7	176	4.5

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Las organizaciones se comprometieron a proporcionar estadísticas que nos den una idea más real acerca del número de niños atendidos. Por lo pronto, la variabilidad del servicio en términos de la temporalidad y de los horarios da cuenta de la flexibilidad de las CAI, ventaja asociada a que su localización corresponde a las viviendas de las madres cuidadoras. Esto sugiere que estas guarderías prestan un servicio contingente, y se ajusta a las necesidades de las madres beneficiarias. Analizando el promedio de niños atendidos en las CAI por ONG, encontramos que DEVI y ADAM tienen mejores indicadores que HIC, lo cual tiene una relación estrecha con la experiencia anterior de las madres cuidadoras al momento de la selección.

Cambios en las condiciones de las viviendas

Al parecer, muchas madres cuidadoras participaron en el proyecto porque estaban interesadas en mejorar su vivienda. Respecto de las modificaciones para la instalación de las CAI, de acuerdo con el cuadro 9, la mayoría (66.7 por ciento) del total de CAI encuestadas invirtió los recursos en reparación

Cuadro 9. Modificaciones realizadas en las viviendas para la instalación de las CAI.

	Organización no gubernamental						Total	%
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%		
Reparación de techo, paredes, o piso de la vivienda	6	60.0	4	40.0	16	84.2	26	66.7
Reparación de baño	4	40.0	2	20.0	10	52.6	16	41.0
Construcción de letrina	3	30.0	0	0.0	1	5.3	4	10.3
Construcción de habitación	5	50.0	4	40.0	7	36.8	16	41.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

de techos, paredes o piso de la vivienda, 41 por ciento reparó el baño y solo 10 por ciento construyó una letrina.⁸ De manera importante 40 por ciento construyó una habitación, lo cual refleja el interés por la ampliación de la vivienda. Se observan diferencias por organización social, por ejemplo en HIC y ADAM un mayor porcentaje de CAI reparó el techo y construyeron una habitación, en tanto que en DEVI las CAI repararon techo y baños en mayor porcentaje.

Las CAI y la vida familiar

Precisamente, debido al lugar en que están establecidas las CAI, se suponía que esto podría ser una causa de conflicto familiar, dado que estudios que se han realizado acerca del trabajo a domicilio han reportado la existencia de este tipo de dificultades (López, 2002). Sin embargo, según el cuadro 10, la mayoría de las madres cuidadoras reportó pocos problemas en su familia ocasionados por la instalación de la CAI dentro de la vivienda. Entre los problemas que se han mencionado se señaló la falta de espacio, donde, en un caso, el esposo se oponía a que la madre participara en el proyecto. Efectivamente, durante los recorridos de campo se pudo constatar que en muchas viviendas la instalación de la CAI había tenido por consecuencia una reducción notoria del espacio para la vida familiar; sin embargo quizá para los miembros de estas familias no se percibía este cambio debido a que el lugar de la casa de atención era también espacio de interacción

⁸Entre los requisitos para instalar una CAI, el proyecto contempla que la vivienda deberá contar con baño.

Cuadro 10. Disponibilidad familiar para instalar las CAI en las viviendas.

	Organización no gubernamental						Total	%
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%		
El esposo se negaba a dejarla participar	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Los hijos protestaron por falta de espacio	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Falta de espacio	1	10.0	0	0.00	1	5.3	2	5.1
No tuvo dificultades	9	90.0	8	80.0	18	94.7	35	89.7
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Cuadro 11. Madres cuidadoras que reciben ayuda de algún miembro de su familia para atender la CAI.

	Organización no gubernamental						Total	%
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%		
Si	5	50.0	9	90.0	14	73.7	28	71.8
No	5	50.0	1	10.0	5	26.3	11	28.2
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

familiar, ya que el acceso está permitido para los miembros del hogar. En algunos casos se observó que los muebles familiares como sillones y mesas estaban dentro de la CAI, lo cual también da cuenta de su doble función como espacio productivo y reproductivo.

Durante los recorridos de campo por las casas también nos dimos cuenta de que con frecuencia la madre cuidadora contaba con la ayuda de algunos miembros de la familia para atender a los niños. En efecto, el cuadro 11 muestra que de las madres encuestadas más de 70 por ciento declaró recibir ayuda familiar y se trata sobre todo de las hijas y de la madre (cuadro 12). De acuerdo con la información, esta situación es particular de las CAI asociadas a las organizaciones ADAM y DEVI. Es probable que en estos casos se trate de hogares extensos en donde existe fuerza de trabajo disponible para colaborar con la madre cuidadora, en contraposición al caso de HIC donde suponemos que se trata de hogares nucleares en los que solo se

Cuadro 12. Personas que apoyan a las madres cuidadoras en atender a los niños.

	Organización no gubernamental						Total	%
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%		
Mamá	1	10.0	1	10.0	1	5.3	3	7.7
Hijos	2	20.0	3	30.0	12	63.2	17	43.6
Esposo	0	0.0	0	0.0	1	5.3	1	2.6
Hermanos	1	10.0	1	10.0	0	0.0	2	5.1
Sobrinos	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Tíos	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Nietos	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Vecina	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	2.6
Toda la familia	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
No recibe ayuda	5	50.0	1	10.0	5	26.3	11	28.2
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

cuenta con fuerza de trabajo adicional. Estos aspectos podrán confirmarse más adelante cuando se analice la información relativa a los hogares de las madres cuidadoras.

Beneficios de las CAI para las familias

En la primera evaluación de CAI que llevó a cabo el DIF municipal Tijuana, 75 por ciento, de un total de 33 madres cuidadoras que participaron, declararon como buenos los beneficios del programa. En la encuesta llevada a cabo para este estudio, respecto de los beneficios del PJF a través de las CAI, la mayoría de las madres cuidadoras reportó que trabajar y atender a la familia es el principal beneficio. En general, las mujeres consideran esta característica la gran ventaja del trabajo a domicilio.

Es de llamar la atención que después de escoger esta opción las mujeres mencionaron el servicio a la comunidad como un beneficio del programa; se supone que con esto se refieren a que además de ellas, las madres de los niños atendidos en las CAI también resultan beneficiadas. Por otra parte, y de acuerdo con conversaciones entabladas con madres cuidadoras durante los recorridos de campo, se sugiere que en las familias de los niños que atienden se ha liberado a los hermanos mayores que los cuidaban para que asistan a la escuela o para que puedan disponer de mayor tiempo para sus deberes escolares. Sin embargo, habrá que investigar este aspecto con mayor detalle.

Cuadro 13. Beneficios para las familias de las madres cuidadoras por participar en las CAI.

	<i>Organización no gubernamental</i>						<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>		
Ingresos adicionales	5	50.0	9	90.0	14	73.7	28	71.8
Mejora de su vivienda	7	70.0	10	100.0	13	68.4	30	76.9
Trabaja y atiende a la familia	9	90.0	9	90.0	18	94.7	36	92.3
Oportunidad de servir a la comunidad	7	70.0	10	100.0	17	89.5	34	87.2
Otro beneficio	2	20.0	3	30.0	2	10.5	7	17.9

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

A pesar de la privación económica que caracteriza a los hogares de las madres cuidadoras, al preguntarles por los beneficios de las CAI, en general sus respuestas ubicaron los ingresos adicionales como menos importantes. En el cuadro 13 se pueden observar las diferencias entre las CAI de las organizaciones participantes, en donde es particular el caso de las casas asociadas al Hospital de las Californias.

Problemas y soluciones en las CAI

Respecto de la infraestructura y equipamiento proporcionado para la prestación del servicio, casi 60 por ciento de las madres cuidadoras consideró que había que encontrar la manera de mejorar la infraestructura de su CAI. Estos resultados coinciden con la evaluación realizada por el DIF en la cual, de 33 madres cuidadoras entrevistadas, 78.8 por ciento señaló que se requería que se asignara una mayor cantidad de recursos. Asimismo, en dicha evaluación 66.6 por ciento consideró que hacía falta mayor capacitación, en comparación, en nuestra encuesta 79.5 declaró esta misma respuesta (cuadro 14).

Por otra parte, nuestros resultados indican que 66.7 por ciento de las mujeres entrevistadas consideró que se requería de más material didáctico, y para 46.2 por ciento también hacía falta mobiliario. De acuerdo con el cuadro 13, las CAI asociadas al Hospital Infantil de las Californias se destacan por contar con un mayor porcentaje de respuestas respecto de las carencias en infraestructura, material didáctico y capacitación.

Entre los principales problemas de las CAI para la operación del servicio, según el cuadro 15, en las respuestas de las madres cuidadoras se destacan,

Cuadro 14. Requerimientos para la mejora de las CAI.

	<i>Organización no gubernamental</i>						<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>		
Infraestructura	7	70.0	6	60.0	10	52.6	23	59.0
Mobiliario	5	50.0	6	60.0	7	36.8	18	46.2
Material didáctico	7	70.0	9	90.0	10	52.6	26	66.7
Capacitación	7	70.0	10	100.0	14	73.7	31	79.5

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

Cuadro 15. Principales problemas en las CAI para la operación del servicio.

	<i>Organización no gubernamental</i>						<i>Total</i>	<i>%</i>
	<i>HIC</i>	<i>%</i>	<i>ADAM</i>	<i>%</i>	<i>DEVI</i>	<i>%</i>		
Las cuotas	5	50.0	4	40.0	6	31.6	15	38.5
Horarios	5	50.0	3	30.0	4	21.1	12	30.8
Competencia	2	20.0	4	40.0	8	42.1	14	35.9
No hay suficientes niños	7	70.0	4	40.0	9	47.4	20	51.3
Edad límite para recibir a los niños	6	60.0	6	60.0	14	73.7	26	66.7
Incomodidad para los miembros de su familia	1	10.0	1	10.0	2	10.5	4	10.3
Otro problema	0	0.0	1	10.0	3	15.8	4	10.3

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

por una parte, la edad límite para recibir a los niños (66.7 por ciento), y, por otra, el hecho de que las CAI no tienen suficientes niños (51.3 por ciento). Aunque estos son problemas asociados, hay otros factores que influyen en la demanda del servicio.

En el caso de la edad límite, las CAI de las distintas organizaciones declaran que esto constituye un problema. Además, para las CAI de DEVI y ADAM la falta de niños y la competencia son otras dificultades que se enfrentan. Por ejemplo, en los recorridos de campo, las madres cuidadoras señalaron que había otras mujeres en sus comunidades que se dedicaban a atender niños y aceptaban a bebés, además de que la localización de las casas también constituía un problema, ya que en varios casos se encontró que dos o tres de ellas se encontraban en la misma manzana, lo que incrementaba la competencia. En lo que respecta a las CAI asociadas al Hospital de las Californias, además de los problemas mencionados se suman los de las cuotas y los horarios de atención.

Respecto de las edades de los niños, según el reglamento no se pueden admitir menores de 18 meses de edad, por lo que las madres cuidadoras han puesto a consideración de las organizaciones la posibilidad de admitir bebés, ya que eso incrementaría el número de niños atendidos. De hecho entre las principales propuestas de solución a la problemática de las CAI, en la encuesta a las madres, mencionaron permitir el ingreso de bebés, mayor difusión y promoción del servicio, y una mejor distribución de las CAI en los polígonos seleccionados.

Para las madres cuidadoras el bajo número de niños en las CAI se debe también a la falta de difusión y promoción en la comunidad, ya que en la evaluación efectuada por el DIF, 87.8 por ciento consideró que este era el principal aspecto a mejorar en el programa, seguido por una mayor asignación de recursos, y mayor comunicación con las organizaciones civiles.

Respecto a las cuotas, en general, durante las visitas realizadas a las CAI, las madres cuidadoras con frecuencia se quejaron de que la cuota de 200.00 pesos por niño era baja para ellas, pero alta para algunas madres, sobre todo en los casos de madres solteras. Debido a lo anterior, las madres cuidadoras tenían que bajar la cuota a 150.00 pesos, y a veces hacían otros arreglos con las madres que tenían dos o tres niños.

Así, como resultado de esta encuesta, se detectaron dos problemas asociados a la baja demanda del servicio, a saber: la admisión de bebés y las cuotas. A fin de llegar a una solución a esta problemática, los organismos participantes tendrán una reunión de discusión y análisis de propuestas. Por lo pronto, respecto de las cuotas se ha pensado en la posibilidad de ligar a las madres beneficiarias al Programa Oportunidades, en donde pueden obtener becas para pagar el servicio de cuidado infantil. De esta forma,

Cuadro 16. Propuestas de solución por parte de las madres cuidadoras a los problemas de las CAI.

	Organización no gubernamental							
	HIC	%	ADAM	%	DEVI	%	Total	%
Difusión y promoción	2	20.0	1	10.0	3	15.8	6	15.4
Apoyo para mejorar la CAI	0	0.0	2	20.0	3	15.8	5	12.8
No haya exigencias del DIF	1	10.0	1	10.0	0	0.0	2	5.1
Permitir el ingreso de bebés	4	40.0	1	10.0	10	52.6	15	38.5
Bajar las cuotas	1	10.0	0	0.0	1	5.3	2	5.1
Construir letrinas	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.6
Mayor distancia entre las CAI's	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	2.6
No respondió	0	0.0	4	40.0	2	10.5	6	15.4
No corresponde	1	10.0	0	0.0	0	0.0	1	2.6
Total	10	100.0	10	100.0	19	100.0	39	100.0

Fuente: El Colef *et al.* (2004).

se beneficiarían tanto las madres cuidadoras como las madres de los niños que asisten a las CAI.

Conclusiones

Como se comenta en la introducción, la participación de las organizaciones sociales en la gestión de programas sociales es una tendencia que comenzó a generalizarse en la década de los años ochenta en los países latinoamericanos, y se encuentra en medio de una discusión entre opiniones críticas y favorables. Además de las posiciones de carácter político, que consideran a este tipo de participación como una forma de cooptación o, en contraparte, que la conciben como una expresión más de la democracia, se expresan dudas sobre el papel de las organizaciones civiles como sustitutas de la acción pública y de su eficacia para solucionar los problemas de la pobreza. Precisamente en lo que se refiere a tal aspecto, en este trabajo se buscó presentar evidencia empírica que permita valorar la capacidad de ejecución de las organizaciones sociales en programas orientados a la superación de la pobreza urbana.

En la evaluación que realizamos fuimos conscientes del grado de responsabilidad que tienen las OSC dentro del Programa Jefas de Familia y, en este sentido, sería incorrecto responsabilizarlas de la capacidad del programa como vía para sacar a las personas de la pobreza. Entre otras limitaciones, en este trabajo no pudimos establecer el costo-beneficio de las Casas de Atención Infantil ni ofrecer puntos de comparación con alternativas similares (guarderías en centros comunitarios, por ejemplo); tampoco tuvimos el espacio y el tiempo para exponer el punto de vista de las madres que usan el servicio de las CAI. No obstante, los resultados de esta investigación permiten evaluar el desempeño de las organizaciones y ofrecen elementos para la mejora y evaluación del programa. Con este espíritu, a continuación presentamos algunas de nuestras principales conclusiones:

- A pesar de que las OSC seleccionadas para participar en el proyecto CAI dentro del PJF, no cumplen con el perfil requerido para un programa de esta naturaleza (se desconocen los criterios bajo los cuales fueron seleccionadas), han puesto a prueba su capacidad de organización al integrar la mesa técnica con los representantes de las distintas dependencias que participan en el PJF. La mesa ha funcionado como una instancia de discusión y análisis en la que se tratan los problemas comunes y se buscan soluciones conjuntas, y constituye un ejemplo, por parte de las autoridades municipales, de la apertura de espacios de interlocución con la sociedad civil.
- No obstante lo anterior, las OSC se enfrentan con limitaciones para participar en la toma de decisiones, ya que por ejemplo no pueden determinar las comunidades en las que serán instaladas las CAI, debido a que la selección de las mismas esta predeterminada a partir de la metodología de polígonos implementada por Sedesol.
- Por otra parte, las OSC están consideradas en el programa como promotoras de procesos de organización de las mujeres beneficiarias. Sin embargo, en la práctica las mujeres participan en él de manera individual y no hay indicios de una organización colectiva. Asimismo, mientras que se han establecido mecanismos de co-participación entre OSC y autoridades locales, no ha sucedido lo mismo entre las OSC y las beneficiarias, de tal forma que ellas poco o nada han participado en el proceso. Estos son aspectos que habremos de tratar con mayor detalle en otro espacio.
- El Programa Jefas de Familia también contempla que las ONG deben impulsar procesos de empoderamiento en las mujeres. Las OSC participantes no tenían entre sus objetivos el trabajar con mujeres,

así como tampoco tenían una perspectiva de género. Sin embargo, se puede decir que a partir de su participación en PJJ han tratado de incluir esta perspectiva en sus programas, y en particular, en la capacitación que se dio a las madres cuidadoras en temas de autoestima y valores, así como de equidad de género. No obstante, tanto los contenidos como los impactos de esta capacitación aún están por evaluarse.

- En general, la relación entre las OSC y las madres cuidadoras es buena, y las quejas de las madres cuidadoras se refieren a la baja calidad de la infraestructura y equipamiento, así como de los materiales didácticos que les fueron proporcionados. Estos aspectos tendrán que ser considerados por las OSC a fin de mejorar la calidad de los recursos otorgados.
- Respecto de la provisión de servicios, por el bajo número de niños que acuden de manera estable, se puede decir que las CAI son un servicio de cuidado infantil de tipo contingente ya que contempla una alta rotación de niños.
- Por otra parte, los datos de la encuesta llevada a cabo con las CAI refleja que el bajo número de niños que hay en las CAI se debe a la edad límite (18 meses-6 años), así como a las cuotas. Para las madres cuidadoras, el bajo número de niños se debe también a la falta de promoción y difusión del servicio en las comunidades. A partir de los resultados de la encuesta, las OSC analizarán estas situaciones a fin de buscar soluciones.
- Sin duda, este proyecto de Atención y Cuidado Infantil está tratando de cubrir una necesidad sentida por la comunidad. No obstante, el proyecto ha enfrentado dificultades en su operación, y en la provisión de servicios. Como proyecto en proceso, se espera que en la instalación de las CAI 2004 haya una mejora sustancial en los aspectos que han presentado dificultades.

Bibliografía

Adato, M., B. de la Brière, D. Míndek, y A. Quisumbing, “El impacto de Progresá en la condición de la mujer y en las relaciones al interior del hogar”, en *Más Oportunidades Para las Familias Pobres: evaluación de resultados del Programa de Educación, Salud y Alimentación, impacto en el*

trabajo y las relaciones intrafamiliares, México, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2000, pp. 65-211.

Arzaluz, Socorro, “Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León”, en Alicia Ziccardi, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, pp. 167-183.

Cardarelli, Graciela y Mónica Rosenfeld, *Las participaciones de la pobreza: programas y proyectos sociales*, vol. 2, Buenos Aires, Paidós, 1998.

Cunill Grau, Nuria, “Balance de la participación ciudadana en políticas sociales: propuesta de un marco analítico”, en Alicia Ziccardi, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, pp. 57-75.

El Colegio de la Frontera Norte (El Colef), Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) y Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), “Encuesta Jefas de Familia 2004”, Proyecto “Pobreza, Familia y Género”, Tijuana, 2004.

Font, Joan, “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”, en Alicia Ziccardi, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, pp. 23-41.

García, Brígida y Orlandina de Oliveira, *Trabajo femenino y vida familiar en México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1994.

González de la Rocha, Mercedes, “Las artesanas de la sobrevivencia: género y pobreza urbana”, en Enrique Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle, comps., *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Puebla, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.

González Montes, Soledad, *Las organizaciones no gubernamentales mexicanas y la salud reproductiva*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, Programa Salud Reproductiva y Sociedad, 1999.

- López Estrada, Silvia, “Las organizaciones no gubernamentales feministas en Baja California”, en Tonatiuh Guillén López y José Negrete Mata, comps., *Baja California: escenarios para el nuevo milenio*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, 2002a, pp. 203-229.
- , “Work, Gender, and Space: Women’s Home-Based Work in Tijuana, Mexico”, *Journal of Developing Societies*, vol. 18, núm. 2-3, 2002b, pp. 169-195.
- López Estrada, Silvia y Gerardo Ordóñez Barba, *Pobreza, familia y políticas de género: el Programa Jefas de Familia en Tijuana*, México, Conacyt, 2006.
- Meza Ojeda, Alejandro *et al.*, “Progresá y el empoderamiento de las mujeres: estudio de caso en Vista Hermosa, Chiapas”, *Papeles de población*, núm. 31, enero-marzo 2002, pp. 67-93.
- Ordóñez Barba, Gerardo, “México en el combate a la pobreza”, *Ciudades*, núm. 36, 1997.
- , “Eficacia y equidad en el combate a la pobreza en México”, en Enrique Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle, comps., *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Puebla, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.
- , *La política social y el combate a la pobreza en México*, México, UNAM-CHCH / Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), 2002.
- , “La participación social organizada en la lucha contra la pobreza: la experiencia del Pronasol en tres estados del norte de México”, *Estudios Fronterizos*, vol. 4, núm. 8, julio-diciembre 2003.
- Ordóñez Barba, Gerardo y Guadalupe Ortega, “Programas de combate a la pobreza”, en Gerardo Ordóñez Barba y Sergio Reyes, comps., *Los retos de la política social en la frontera norte de México*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, 2006.
- Ramírez Saíuz, Juan Manuel, “Pobreza y participación ciudadana: los planeamientos programáticos de Pronasol y Progresá”, en Enrique Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle, comps., *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Puebla, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.

- Riquer, Florinda, “Los pobres de Progres: reflexiones”, en Enrique Valencia Lomelí, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle, comps., *Los dilemas de la política social: ¿cómo combatir la pobreza?*, Puebla, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.
- Riquer, Florinda y Josefina Pantoja, “Mujer, género y pobreza: estado de la discusión en los noventa”, en Roberto Gallardo y Joaquín Osorio, comps., *Los rostros de la pobreza. El debate*, vol. II, México, ITESO/UIA, 1998.
- Saucedo González, Irma, “Apuntes para la elaboración de una propuesta de participación política feminista”, en Anna M. Fernández Poncela, comp., *Participación política: las mujeres en México al final del milenio*, México, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1995.
- Tarrés, María Luisa, “Espacios privados para la participación pública: algunos rasgos de las ONG dedicadas a la mujer”, *Estudios Sociológicos*, vol. 14, núm. 4, 1996, pp. 7-32.
- Valencia Lomelí, Enrique, Mónica Gendreau y Ana María Tepichín Valle, comps., *Los dilemas de la política social*, Puebla, Universidad de Guadalajara / Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, 2000.
- Ziccardi, Alicia, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Universalizar y territorializar las políticas de salud en el Distrito Federal: premisa de la equidad

*María Luisa Mussot López **

Introducción

El presente análisis aborda el vínculo de las políticas selectivas de focalización territorial en la experiencia en cieme de salud en la Ciudad de México, y las políticas sociales universales, ambas de orden sectorial. Así como sobre sus implicaciones en términos de equidad e igualdad en el acceso integral al derecho a la salud. Proceso que se realiza a partir de tejer un orden conceptual y metodológico en el diseño de la política social y en el ejercicio de gobierno para garantizar los derechos sociales, desde la focalización territorial de la política en salud. Se señala cómo este vínculo representa una alternativa a las orientaciones de mercado por un lado y reduccionista, por otro, de las políticas de focalización selectiva implementadas en el país en el sector de la salud y social desde el gobierno federal. Se plantea la necesidad de profundizar el ejercicio de acompañamiento de la lógica sectorial universalista con la atención territorializada para abordar

* Directora de Evaluación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal

la pluralidad de dimensiones que implica el derecho a la salud. Sin que en cada caso sean reformuladas conceptualmente las políticas y sus objetivos.

Particularmente se da cuenta de un proceso en el que la política universal en salud ha condicionado el diseño y posibles trayectorias de políticas de focalización en el sector.

Los desafíos en salud y la estrategia de la ciudad de México

El sistema de salud del D.F. no ha escapado al contexto de fragmentación, desfinanciamiento, deterioro y disminución en la capacidad de respuesta que las instituciones públicas de salud padecen, en el sistema nacional.

El sistema de salud nacional está constituido por tres subsectores que cuentan con distintos arreglos de financiamiento, afiliación y prestación de servicios, lo que provoca desarticulación y segmentación según la inserción laboral de la población que atiende (en el sector informal o no) así como a su nivel de ingresos (o capacidad de pago): a) sector público para la población no asegurada o abierta; b) sector de la seguridad social para personas afiliadas a la seguridad social y c) sector privado.

En el subsistema para la población sin seguridad social, o población abierta, la cobertura de los servicios sólo abarca la prestación “universal” y gratuita de 13 acciones de salud pública y de atención a los individuos y las familias. Lo que supone un déficit de recursos para garantizar la cobertura de primer y segundo niveles de atención a la población objetivo. Situación que ha implicado que haya entidades federativas que viven en condiciones de “desastre sanitario”: En el caso de los institutos de seguridad social (IMSS, e ISSSTE), que cubre a 47 por ciento de la población, según datos de 1995, éstos, por ley deben garantizarles la integralidad de los servicios médicos y medicamentos requeridos. Situación que a pesar de la reforma de 1995, no se ha garantizado y que ha conducido a que hoy el sector en su conjunto viva un desastre económico e institucional, cuya consecuencia es la afectación de la población asegurada, a la que se le limita la garantía del derecho a la salud.

La explicación de la paralización y desmejora de los servicios públicos, para población abierta y de la seguridad social, es debida fundamentalmente al prorrogado desfinanciamiento instruido en el sector desde 1983. Esta situación ha provocado que la caída presupuestal llegara a más de 50 por ciento per cápita en la seguridad social y cerca de 60 por ciento en la población no asegurada entre 1982 y 1987. Aunque ha habido un proceso de refinanciamiento del sector, el presupuesto del sector en 2000 todavía

es muy bajo y no ha recuperado el nivel previo a la crisis de financiamiento (Laurell, 2001).

Hoy en el país, el gasto público en salud representa entre 2.8 y 3 por ciento del Producto Interno Bruto (SSDF; 2004a), lo que le hace aparecer dentro de los más bajos del continente, cotejado con los países de desarrollo similar. Situación que sin duda precipita la continuidad de los efectos negativos sobre los recursos del sistema: deterioro físico y tecnológico, desvaloración del servicio público y precariedad salarial, así como quebranto de las condiciones de trabajo.

La insuficiencia financiera se ha visto agravada, además, por una perversa distribución del presupuesto entre los distintos grupos de la población.¹ El 1.86 por ciento corresponde a los asegurados en los Institutos de Seguridad Social, es decir, un 41 por ciento de la población; mientras que 0.74 por ciento del PIB, está destinado a la población abierta, o no-asegurada, que representa 59 por ciento de la población. Y de dicha cifra, la mayor parte va directamente al Sistema de Protección Social en Salud, o Seguro Popular (OPS, 2000).

El desfinanciamiento público en salud ha tenido un impacto negativo sobre la prestación oportuna y de calidad de los servicios, y explica, en gran parte, el proceso de incremento del gasto en salud por parte de las familias; fenómeno que se conoce en el sector como incremento en el gasto del bolsillo familiar, lo que representa un gasto catastrófico para la economía familiar.

Según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares del INEGI (2000), el gasto monetario total subió de 2.9 por ciento, en 1984, a 3.5 por ciento en 2000. Lo que significaba que 10 por ciento de las familias más pobres carecían de recursos para poder atenderse. En 2000, sólo 49 por ciento de estas familias más pobres gastó en salud, en comparación con 86 por ciento de las familias con los ingresos más altos. Además, la desigualdad en el gasto relativo es desfavorable para las familias más pobres, ya que dedican 5.2 por ciento de su gasto total a salud mientras que las familias con el ingreso más alto gastan 3.5 por ciento. El gasto en medicamentos representa en promedio 36 por ciento del gasto en salud y llega a 47 por ciento para los hogares más pobres en comparación con 31 por ciento para los hogares de más altos ingresos en 2000 (SSDF, 2004a).

¹Esta distribución implicaba, en 2001, usando como indicador el costo del seguro de salud para la familia del IMSS, que el gasto federal en salud para la población no-asegurada tuviera un déficit de 69 por ciento, para operar los servicios de salud con suficiencia. Y tomando en cuenta el gasto local de las entidades federativas para la misma población, y agregándolo, el déficit representaba 52 por ciento; por lo que se hubiera necesitado triplicar el presupuesto en el primer caso o duplicarlo, en el segundo, a efecto de garantizar la viabilidad y eficiencia de los servicios (SSDF, 2004a).

En este contexto de desfinanciamiento, fragmentación y disminución de la capacidad de respuesta de las instituciones públicas de salud, el gobierno federal ha ofrecido la competencia y la promoción del sector privado como la solución a los problemas del sector. La esencia de la reforma nacional en ciernes radica en introducir la figura de seguro universal, supuestamente voluntario, y condicionado al pago de una cuota familiar, acompañada de un subsidio aportado por el Estado. Con ello se busca sustentar económicamente la competencia mercantil en la producción de los servicios de salud, fortaleciendo la combinación público-privada, y en el que tanto los administradores del financiamiento como los prestadores de servicios compiten por los “clientes”.

Este modelo, llamado “pluralismo estructurado”, constituye una reforma regresiva en el ámbito de la salud. El acceso al derecho a la salud, bajo este esquema, se condiciona al pago de un seguro y la responsabilidad del Estado se restringe a garantizar un mínimo de servicios a los comprobadamente pobres y a subsidiar un seguro que otorga derecho a recibir gratuitamente algunos servicios, aunque de manera fragmentada. También le corresponde regular las actividades de los agentes administradores de fondos y prestadores de servicios. Su expresión más acabada es el Sistema de Protección Social en Salud o Seguro Popular, que fue elevado a ley en 2004 con la reforma a la Ley de Salud, pero cuyos antecedentes datan de la agenda de la reforma de mercado al sistema, impuesta al país desde 1995 por el Banco Mundial.²

A esta propuesta de reformar desde un punto de vista mercantilista al sector salud, que abre las puertas a las fuerzas del mercado y a la proliferación de las compañías de seguros con el único interés de convertir al sector salud en una empresa de capitalización financiera. Desde el gobierno federal se han generalizado las políticas sociales residuales y compensatorias de modelo asistencial y de focalización individual en los comprobadamente más pobres. Lo que no sólo no ha resuelto la histórica desigualdad y la limitación de la protección en salud de millones de ciudadanos sino que las han intensificado.

Este complejo y multidimensional fenómeno de precariedad sanitaria, el gobierno del Distrito Federal (GDF) lo ha enfrentado en la Ciudad con una actuación pública innovadora, inaugurada desde 2001: el Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG), que desde 2006 fue elevado a rango de ley por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ley que “exime del pago de derechos por la prestación de servicios médicos y medicamentos a las personas residentes en el Distrito Federal que carecen de seguridad social laboral”.

²Véase, respecto de esta reforma, Laurell (2007b).

Se trató de una estrategia de atención a la exclusión relativa en salud. En el D.F. representó el proceso de diseño de la política pública del gobierno de izquierda, para constituir una contribución valiosa a la extensión de la protección en salud, y para recolocar en la agenda de la discusión sobre el diseño e instrumentación de las políticas públicas locales tres elementos centrales: a) el insustituible papel del Estado y su centralidad como responsable del bienestar de los ciudadanos y como garante de los derechos sociales; b) la política, como el instrumento de negociación y de acuerdo entre las fuerzas económicas y políticas en la salvaguarda y garantía del interés general; y c) la universalidad de la protección en salud como la estrategia central de combate a la exclusión.

La estrategia del gobierno del Distrito Federal en salud

Desigualdad e inequidad en el acceso a los beneficios del sistema de salud

El Distrito Federal si bien es la entidad federativa con la mayor concentración de servicios de salud del país, padece los problemas que aquejan al sistema nacional en su conjunto, situación que se traduce en la desigualdad en el acceso oportuno al tratamiento requerido y a los beneficios del sistema de salud que no llegan al total de los ciudadanos.

Se distinguen entre los principales factores que inciden en la desigualdad en salud de la ciudad los siguientes: a) la fragmentación, deterioro y abandono de las instituciones públicas en salud (provocado por un prolongado periodo de desfinanciamiento que ha mermado su eficiencia); b) el condicionamiento laboral para ser beneficiario de la seguridad social que provoca la falta de seguridad en la atención médica y en los medicamentos; c) la precariedad en las condiciones socio-económicas de más de 41 por ciento de la población sin protección en salud, residente en el D.F.; d) la ausencia de hábitos para acudir a atenderse en las instituciones públicas de salud; e) la carencia de una cultura de prevención en salud y la desinformación sobre las políticas y los programas institucionales y, finalmente f) el desconocimiento ciudadano de los derechos sociales en el ámbito de la protección en salud.

De entre los anteriores elementos, el económico ha constituido el principal obstáculo para abatir la inequidad en el acceso a los servicios en la capital. La garantía de la protección de salud sólo existía en la ciudad para aquellos inscritos en la seguridad social y para sus familias, dentro de sus

instituciones. El resto de la población tenía que pagar a través de cuotas de recuperación para obtener el tratamiento y los medicamentos requeridos.³

La forma de organización del subsistema de salud que atiende a la población abierta cargaba sobre el paciente y su familia la mayor parte del costo de la enfermedad, las cuotas de recuperación en la atención y los medicamentos. Así, el acceso a los servicios de la Secretaría de Salud del D.F. (SSDF), aun siendo público, estaba condicionado por la imposibilidad económica de solventarlos, particularmente en el caso de los egresos hospitalarios, ya que su costo sobrepasa, con creces, los recursos de la mayoría pobre. Circunstancia que colocaba a las familias de bajos ingresos en una situación en la que atender su salud es sinónimo de erogar un gasto catastrófico para su economía, o lo que es peor aún, el aplazamiento de la atención y del tratamiento requeridos.

Frente a esta situación la respuesta del GDF, en contraposición con lo que ocurre en el nivel nacional, ha impulsado la gratuidad en el acceso a los servicios médicos y medicamentos como mecanismo de garantía del derecho a la protección de la salud de los ciudadanos residentes en el Distrito Federal no beneficiarios de la seguridad social –a través del Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos (PSMMG)–.

Con él se incide directamente casi en toda la población, la cual es responsabilidad directa de atención de la SSDF. Es decir, aquella población residente en la ciudad que carece de seguridad social laboral y que incluye a aproximados 3.9 millones de personas; de éstas se ha calculado que un aproximado 5 por ciento se autoexcluye de la atención pública por recurrir al sector privado.

Esta población coincide en su mayoría con la población más afectada por el proceso de devastación social padecida en el país por más de dos décadas de políticas de ajuste y cambio estructural. A inicios del siglo XXI, se concentraba en la ciudad casi 65 por ciento de la población en condición de pobreza: 3.3 millones de capitalinos viviendo en pobreza extrema y otros 2.3 millones, en pobreza moderada. (Boltvinik, 2002).⁴ Población que además reside en zonas de muy alta y alta marginación, con un ambiente social y ecológico profundamente degradado y con serias carencias de servicios; condiciones que impactan negativamente en su salud.

El PSMMG ofrece a la población sin seguridad social residente en el Distrito Federal, sin desembolso alguno, todos los servicios que prestan las

³El pago de la cuota de recuperación se realiza de acuerdo con la situación socio-económica del demandante, excluyendo del pago al paquete básico en salud que incluye 13 acciones de salud pública y de atención.

⁴Este cálculo resulta de la instrumentación del método de “medición integrada de la pobreza” (Boltvinik, 2002).

unidades médicas de la SSDF y los medicamentos del cuadro institucional autorizado. La gratuidad también abarca el programa de VIH-SIDA y todas las urgencias calificadas independientemente de la condición de aseguramiento y de residencia habitual de la persona.

A través del PSMMG se avanza en el cumplimiento universal del derecho a la protección de la salud en la capital. Con él se minimiza el obstáculo económico y se avanza en el acceso equitativo a la atención y a los tratamientos requeridos, que constituye la principal causal de inequidad y desigualdad en la atención de la salud.

El enfoque territorial como premisa para garantizar la equidad y la igualdad en el acceso a la salud en la ciudad

Una vez que el GDF resolvió el principal obstáculo en el acceso a la salud a través del PSMMG, reconoció, a través de un estudio en las unidades territoriales (UTS) de alta y muy alta marginación, sus alcances heterogéneos, traducidos en niveles e intensidades diferentes de protección pública en salud, por grupo de población y situación socio-económica.⁵ De ahí que el reto por organizar la política pública desde el territorio (o focalización territorial) aparezca como una estrategia metodológica alternativa a las políticas pública de corte universalista en el momento de destinar y concentrar recursos o de diseñar programas específicos y /o proyectos puntuales tomando en cuenta las características locales (socioeconómicas, demográficas y de salud) de la población sobre las que se quiere incidir directamente.

El resultado de este ejercicio ha posibilitado el conocimiento socioeconómico y el índice de marginación de los diferentes espacios poblacionales de la ciudad de México, además que ha permitido identificar con precisión las zonas donde una proporción mayoritaria de la población experimenta condiciones de carencia, rezago y exclusión de satisfactores fundamentales: las UTS de muy alta y alta marginación. Con base en este referente el GDF ha planeado la aplicación territorial de sus programas sociales y, es el mismo con el que la SSDF se ha propuesto alcanzar la universalidad del derecho a la protección en salud en una segunda fase de expansión del PSMMG.

El GDF desarrolló una metodología que determina la marginación al interior de las unidades territoriales con base en la información disponible

⁵La experiencia del estudio se tituló Reducción de la exclusión en salud, removiendo el obstáculo económico. La experiencia del gobierno del Distrito Federal (SSDF, 2004).

del Censo General de Población y Vivienda del INEGI realizado en 2000. A partir de programas informáticos especializados se empalmaron y ajustaron las áreas geo-estadísticas básicas con las UTS obteniendo el conteo de cada unidad territorial y el perfil poblacional y socio-económico de cada una de ellas con información censada (Menchaca, 2002).

El resultado de este ejercicio ha posibilitado el conocimiento socioeconómico y el índice de marginación de los diferentes espacios poblacionales de la ciudad de México, además ha permitido identificar con precisión, las zonas donde una proporción mayoritaria de la población experimenta condiciones de carencia, rezago y exclusión de satisfactores fundamentales: las UTS de muy alta y alta marginación. Este ha sido el referente con base en el cual el GDF ha planeado la aplicación territorial de sus programas sociales.

Esta propuesta metodológica constituye así una alternativa a la estrategia de focalización individual en los comprobadamente necesitados (o “credencialización” de los pobres), convirtiendo la unidad territorial en el componente organizacional de definición y decisión de las políticas públicas. Así, a partir de una ordenada evaluación de la magnitud y especificidad de las causas y caracterización del fenómeno a estudiar, se actúa directamente sobre él.

El enfoque territorializado permite interrelacionar fenómenos diferentes (principalmente socio-económicos y demográficos) en las localidades donde habrán de tomarse decisiones. Y admite análisis multifactoriales en diferentes dimensiones: 1) definición del objeto de estudio; 2) determinación y selección de las dimensiones, variables e indicadores adecuados para cuantificar y dimensionar el fenómeno; y 3) establecimiento de las técnicas estadísticas más apropiadas para el procesamiento de los datos obtenidos y 4) Plan de análisis.

Reseñaremos enseguida los alcances de la estrategia territorial con el que la SSDF se propuso alcanzar la universalidad del derecho a la protección en salud en una segunda fase de expansión del PSMMG. Concretando esta estrategia como la forma de garantizar eficaz y oportunamente servicios de salud entre los habitantes de la ciudad, una vez eliminado el obstáculo económico en el acceso a los servicios.

Medición de la exclusión en salud en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación de la ciudad

El PSMMG constituye la principal estrategia del GDF para avanzar hacia universalizar el derecho a la protección de la salud en la capital, contribuyendo a su democratización al remover el obstáculo económico y propor-

cionar el acceso equitativo al tratamiento requerido, conjuntamente con el abatimiento de algunos de los problemas asociados con la calidad técnica y humana de los servicios otorgados y con una planeación estratégica de largo plazo de los servicios (SSDF, 2004b).

Sin embargo, sus alcances han resultado heterogéneos y la extensión de la protección pública alcanza diferentes niveles e intensidades por grupo de población y unidad territorial según grado de marginación, explicados por el carácter histórico y multidimensional de la exclusión en salud.

Esta razón de orden metodológico y la prioridad del GDF por garantizar el derecho a la salud a la población sin seguridad social residente en estas unidades territoriales, impulsó el reto de conocer y sistematizar la situación de exclusión y el perfil de los excluidos en ellas, a efecto de desarrollar, a través del diálogo social, las intervenciones que junto con el PSMMG permitan avanzar en el logro de la universalidad en la protección.

Este esfuerzo supuso buscar en la dimensión territorial la explicación del fenómeno multifactorial de la exclusión en salud y, por lo tanto, analizar en ella los cruces entre la situación social, cultural y de salud de los grupos poblacionales, así como la complejidad y pluralidad de causas que propician la exclusión, y los recursos y servicios de salud disponibles.

Debido a la complejidad para estimar e identificar la exclusión relativa en salud en la ciudad, se procedió metodológicamente a hacer una primera gran división de la población residente en el D.F. entre aquella que es beneficiaria de la seguridad social y la que no está asegurada, o población abierta. En esta última, la exclusión se da entre quienes no acceden a la atención en el sector privado o no cuentan con un seguro médico privado. El restante 5 por ciento de la población abierta no entra dentro del universo de discusión de la exclusión ya que dispone de recursos y se atiende en la gran empresa médica. A partir de esta primera división, la principal estrategia de acción del GDF se centró en atender a esta población a través del PSMMG, que avanza en el cumplimiento universal del derecho a la protección de la salud en la capital.

El segundo corte metodológico para identificar y cuantificar la exclusión relativa en salud en la ciudad, ha sido separar a la población sin seguridad social, residente en las 480 unidades territoriales de muy alta y alta marginación, del resto de la población sin seguridad social residente en las UTs de media, baja y muy baja marginalidad, según la clasificación realizada por la Coordinación de Planeación y Desarrollo del Distrito Federal (COPLADE). A través de esta segunda segmentación se buscó homogeneizar a la población según los rasgos culturales comunes de exclusión, identificándolos para actuar territorialmente con estrategias específicas y precisas basadas en el diálogo social, complementarias al PSMMG.

Se realizó una investigación de campo en la que se aplicó una cédula nominal /hogares a un total de 880 385 hogares en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación. Se debió a la falta de disponibilidad de datos precisos relativos a condiciones de salud; grado de utilización y acceso (geográfico, cultural y económico) a los servicios de primer y segundo nivel de atención así como a preventivos y de urgencias; acceso a medicamentos; percepción sobre la calidad técnica y humana de la atención; cuidado y control de las enfermedades crónico degenerativas y; barreras geográficas. Su objetivo fue identificar la percepción que la población sin protección en salud y la inscrita en el PSMMG tiene sobre su salud, la utilización que hace de los servicios médicos públicos y el carácter de los obstáculos al acceso.

Con los datos arrojados por este censo se complementó una línea basal de medición y caracterización de la exclusión en salud en el D.F. en las 480 unidades territoriales de muy alta y alta marginación, definiendo la especificidad de su origen, gradación y heterogeneidad.

De la aplicación de la estrategia de focalización territorial en el análisis de la exclusión en salud, se llegó a la conclusión de que la exclusión en salud el GDF la entiende, en sentido estricto, como negación parcial más o menos permanente en el tiempo del derecho a satisfacer las necesidades de salud de la población, en la ciudad no se revela un proceso de exclusión absoluta a los servicios de salud más básicos; lo que conlleva a identificar dicha exclusión como un fenómeno de falta de *oportunidad* en el acceso a los beneficios plenos del sistema de salud, o exclusión relativa en salud. Esta situación se explica por un lado, debido a que el sistema de salud nacional y local ha centrado históricamente parte importante de sus acciones sanitarias en la atención de la salud pública, permitiendo consolidar, en las tres últimas décadas un sistema de muy alta cobertura para el conjunto de la población, asegurada o no a la Seguridad Social en: inmunizaciones, prevención, tratamiento oportuno de infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas en menores de cinco años, micro-nutrientes, programas verticales varios, detecciones, etcétera. Este sistema ha impactado las tasas de las patologías sujetas a vigilancia epidemiológica y las de mortalidad, contribuyendo a un importante cambio demográfico y epidemiológico en la ciudad y el país.

En segundo lugar, la presencia de una exclusión relativa en salud en la ciudad se explica por la confirmación empírica de una constante en el comportamiento de la población residente en ella carente de seguridad social, que en su mayoría accede siempre a los servicios públicos de salud pero de manera tardía y con grados diferenciados de calidad. La atención de los casos de mayor complejidad médica, que son los más costosos, siempre acaban siendo atendidos en las unidades médicas del sector público.

Y, finalmente, las unidades territoriales de muy alta y alta marginación son las zonas con mayor riesgo, vulnerabilidad y exclusión y en ellas confluyen, en espacio y tiempo, las barreras económico-sociales, y culturales (las barreras geográficas en la ciudad son relativas) que contribuyen a obstaculizar el acceso oportuno a los servicios de salud. Por ello, y en presencia del PSMMG destacan los factores culturales como los de mayor peso en la exclusión, identificados con la ausencia de hábitos para acudir a las instituciones públicas de salud para atenderse y la carencia de una cultura de prevención en salud; y así mismo sobresale el desconocimiento de la salud como un derecho social.

En la evaluación de la exclusión en salud en las UTS de mayor índice de marginación, se parte de la falta de aseguramiento en la seguridad social pública. El segundo tiene que ver con que el fenómeno de la exclusión en salud en las UTS de referencia es heterogéneo y da muestra de un proceso de acceso parcial a ciertos servicios de salud demandados o necesitados, y no a todos y cuando se requieran.

Conclusiones

El GDF ha planteado una experiencia innovadora en donde la garantía del derecho a la protección en salud se piensa como un proceso de inserción social. Sus premisas están asentadas en la reforma del espacio público con prioridad en lo social; en la garantía universal colectiva del derecho a la protección de la salud, y no como singularidad técnica; en el solidarismo institucional protegiendo colectivamente las necesidades individuales y familiares; y en la política social ligada a la condición y construcción de ciudadanía. En otros términos, en una relación en la que se privilegian los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y no las negociaciones o concesiones del poder político. Es decir, esta experiencia significa pensar la inclusión social en salud como parte de la redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad (GDF, 2004).

La especificidad de la política en salud del GDF radica en cuando menos los siguientes aspectos: Es una estrategia que trasciende al sector salud. Las acciones que la acompañan están centradas en mejorar las “condiciones de vida” y de salud a través de una política social basada en criterios de equidad en la diversidad, respeto a los derechos individuales y colectivos y promoción de la participación activa de los beneficiarios de los programas.⁶

⁶La participación social además de constituir un compromiso político y método de gobierno para el GDF, representa una estrategia de legitimación de la acción pública a través de la intervención ciudadana en la decisión y contraloría social.

Está pensada como una intervención de carácter universal acompañada con la aplicación específica de programas y políticas, dando prioridad a las unidades territoriales donde residen los más necesitados.

Al reto del gobierno local de continuar eliminando el obstáculo económico en el acceso a la salud, como estrategia de universalización del derecho a la salud, deben sumarse otros dos, para responder con eficiencia a la equidad e igualdad: fomentar una política universal, activa y propositiva, de promoción y prevención en salud, adecuada a las necesidades de cada territorio; así como garantizar una atención con calidad técnica y humana. Y, por otro lado, la de avivar e impulsar la responsabilidad compartida (gobierno y usuarios de los servicios) para hacer exigible el derecho a la salud, avanzando con ello en el proceso de construcción de ciudadanía.

Bibliografía

- Banco Mundial, “Mexico: Health System Reform”, inédito, Washington, 1998.
- Boltvinik, Julio, “Pobreza en la ciudad de México”, *La Jornada*, 25 de enero 2002.
- Fanon, Frantz, *Los condenados de la Tierra*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1979.
- Gobierno del Distrito Federal (GDF), *Programa de Salud 2002-2006*, México, Secretaría de Salud del Distrito Federal, 2002.
- , Coordinación de Planeación y Desarrollo, *Metodología para la determinación de los Índices de Marginación*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2000.
- Laurell, Asa Cristina, “Health reform in Mexico: The promotion of inequality”, *International Journal of Health Services*, vol. 31, núm. 2, 2007a, pp. 291-321.
- , “Response to the Lancet series on Mexico Health System Reform in Mexico: A critical review”, *International Journal of Health Services*, vol. 37, núm. 3, 2007b, pp. 515-535.
- Menchaca, Luis Manuel, *Pobreza urbana y combate a la igualdad en la ciudad de México. Derechos sociales y Estado Igualitario. Principios de la política social del Gobierno de Distrito Federal*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDSDF), 2002.

Organización Panamericana de la Salud (OPS), *Apoyo para planear investigaciones sobre estrategias para extender la protección social en salud: invitación para presentar propuestas*, OPS, 2000a, <http://www.paho.org/elementostexfinal.pdf>.

———, *Elementos para el análisis comparado de la extensión de la cobertura social en salud en América Latina y el Caribe*, OPS, 2000b, <http://www.paho.org/elementostexfinal.pdf>.

Secretaría de Salud del Distrito Federal (SSDF), Organización Panamericana de la Salud OPS y Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo ASCID, *Reducción de la exclusión en salud, removiendo el obstáculo económico. La experiencia del Gobierno del Distrito Federal*, México, Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal (SDSDF), 2004a.

———, Dirección General de Planeación y Coordinación Sectorial, *Regionalización de las Unidades Territoriales y ageb, Bases conceptuales*, México, Gobierno del Distrito Federal, 2004b.

Parte II

Cohesión social, construcción de ciudadanía y cooperación descentralizada

Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas

*Quim Brugué**

A menudo se hace referencia a los déficits de cohesión social de nuestras sociedades, como si hubiéramos perdido el bienestar de los *viejos* tiempos. Sería absurdo, sin embargo, idealizar el pasado y no reconocer los avances que hemos logrado en aspectos como la educación, la salud o la atención a los más vulnerables (Fink, Lewis y Clarke, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003; Navarro, 2003). No es cierto pues que el pasado siempre fue mejor, aunque las mejoras del presente no sirven tampoco para negar las tensiones y los desafíos que hoy nos ocupan. Independientemente de cuál fuera nuestro pasado, lo cierto es que el presente es lo suficientemente preocupante como para que nos centremos en sus realidades y en sus propias dinámicas de pobreza y exclusión social. Nuestro futuro aparece incierto y repleto de riesgos que debemos abordar.

En las siguientes páginas presentaremos algunas reflexiones sobre el presente y el futuro de la cohesión social en nuestra sociedad. Para ello, en primer lugar, identificaremos aquellos retos que definen las peculiaridades del momento actual. En segundo lugar, discutiremos el tipo de respuestas –de políticas públicas– que deberíamos articular para acercarnos al objetivo de una sociedad cohesionada. Finalmente, haciendo referencia al cómo de estas políticas, subrayaremos la importancia de ofrecer respuestas colectivas y participativas.

* Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Barcelona; Director de participación ciudadana de la Generalitat de Catalunya, España.

Nueva sociedad, nuevos retos

En los países occidentales, aunque con diferencias notables, como la que representa el caso español, hemos atravesado una larga etapa de bienestar social y crecimiento económico. El estado de bienestar, todavía mitificado, se mostró como una receta de éxito donde se combinaban las políticas económicas keynesianas, los grandes servicios universales de bienestar, una potente administración *tecnoburocrática* y, como colchón donde todo descansaba con cierta placidez, el amplio consenso socialdemócrata (Martínez, 1998; Ginsburg, 1992; Ochando, 1999).

El resultado fue un excepcional periodo de crecimiento y paz social, aunque manteniendo un eje de desigualdad entre *los de arriba* y *los de abajo*, entre las clases burguesas y las clases proletarias. Un eje de desigualdad claro pero pacificado: útil para identificar a los unos y a los otros, pero incapaz de generar confrontaciones conflictivas. En esta etapa, sin duda, las desigualdades persistieron, aunque la generalización de las expectativas de crecimiento y bienestar desactivó su potencial conflictividad.

Ninguna de estas premisas se sostiene hoy: nuestra sociedad se ha transformado, mientras que las tradicionales políticas ya no funcionan ni para cohesionarla ni para pacificar sus tensiones. Tenemos otra realidad y hay que proponer respuestas diferentes para hacerle frente (Offe, 1990; Adelantado, 2000). A continuación vamos a repasar estas transformaciones y para ello nos centraremos en dos aspectos que, sin ser exhaustivos, resumen suficientemente los retos a los que debemos dar respuesta:

- en términos descriptivos, la aparición de las *nuevas clases medias* y la emergencia del fenómeno de la *exclusión social*; y
- en términos analíticos, el colapso de los vínculos y de los proyectos comunes que caracterizaban al estado de bienestar.

Se diluye el “arriba-abajo”, aparece el “dentro-fuera”

El eje tradicional de desigualdad social, como mencionábamos anteriormente, se sitúa en la dimensión *arriba-abajo* y es adecuado para diferenciar a las clases sociales en función de sus recursos materiales y de sus referentes identitarios. Siendo muy esquemáticos, las clases bajas tendrían menos recursos materiales, votarían a partidos de tradición socialista y presentarían elevados índices de afiliación sindical; mientras las clases altas disfrutarían de mayor renta y se identificarían con partidos conservadores y organizaciones empresariales. Estas diferencias son importantes, aunque el

estado de bienestar las amortiguaba ofreciendo un amplio abanico de bienes y servicios que permitía generalizar ciertas expectativas. Es decir, los de abajo seguirían teniendo menos que los de arriba, pero tendrían más que antes y, en todo caso, sería suficiente para garantizar su seguridad material (Moreno, 2000).

Esta situación de estabilidad y seguridad material generalizada desaparece junto a las transformaciones sociales que acompañan al propio desarrollo del estado de bienestar. Son múltiples los cambios que afectan a la estructura social, aunque aquí vamos a centrarnos en dos de ellas: las nuevas clases medias y las nuevas formas de exclusión social.

En primer lugar, la consolidación de las políticas redistributivas que definieron al estado de bienestar provocó la paulatina disolución de las tradicionales segmentaciones de clase. La mayoría de la población dejó de identificarse con las clases alta o baja, para definir su propia identidad en términos de una nueva y borrosa clase media. Los tradicionales signos de identidad de clase (voto a un partido determinado o afiliación sindical) tienden a debilitarse, al tiempo que aparecen nuevos signos identitarios más ligados a preferencias individuales de consumo o a estilos y formas de comportamiento grupales que a proyectos colectivos. Tal como lo expone Inglehart (1991), aparece una *nueva clase media* que, una vez superadas sus necesidades materiales básicas, concentra su atención en demandas y expectativas *posmaterialistas*.

Desde el punto de vista de la cohesión social y de las políticas de bienestar, la aparición de estas *nuevas clases medias posmaterialistas* tiene, como mínimo, dos efectos

- Por un lado, estas nuevas clases medias asumen como un derecho los tradicionales servicios universales del estado de bienestar, al tiempo que reclaman nuevos servicios vinculados a sus expectativas posmaterialistas. Ya no se conforman con las clásicas políticas de “*lo mismo para todos*”, sino que articulan demandas fragmentadas y cambiantes, reclaman un trato personalizado y exigen a los servicios públicos tanto cantidad como calidad. Las nuevas clases medias, más educadas y sofisticadas, ya no se conforman con el *menú* de servicios que les ofrece el estado de bienestar clásico, sino que esperan poder relacionarse *a la carta* con un estado que, además de garantizar unos mínimos iguales para todos, ha de ser también capaz de responder a los máximos de cada uno. No es ninguna sorpresa destacar como estas nuevas exigencias presionan a las estructuras prestacionales de los *viejos* estados de bienestar, obligándolas a realizar una tarea personalizada y fragmentada para la que no están preparadas y forzándolas

a desplegar un volumen creciente de actividades en un contexto de recursos cada vez más escasos.

- Por otro lado, las nuevas clases medias no sólo son más sofisticadas sino también más vulnerables. Ulrich Beck (1998) nos habla de la democratización del riesgo de exclusión para recordarnos que las viejas estabilidades han desaparecido y que, hoy por hoy, aunque todos somos nueva clase media, cualquiera puede verse envuelto en la espiral de la exclusión social. Todo lo que hemos conseguido colectiva e individualmente (trabajo, familia, vacaciones, comodidades) puede esfumarse de un día para otro en la nueva *sociedad del riesgo*. Una sociedad que hace correr en paralelo la sofisticación con la fragilidad, la opulencia con la vulnerabilidad.

En segundo lugar, hay que reconocer que la paz social del estado de bienestar representó un logro sin precedente en términos de extensión de unos mínimos de vida digna para el conjunto de la población. Por eso sorprendió tanto, a finales de los setenta, el llamado *redescubrimiento de la pobreza*. Las ricas sociedades occidentales parecían haber alcanzado el cielo y encontraron el infierno en las calles y las plazas de sus principales ciudades, donde un número creciente de personas deambulaban sin casa, sin familia, sin recursos de ningún tipo. Los déficits materiales volvían a golpear a una sociedad que se creía instalada en las demandas posmaterialistas.

Es probablemente la asimetría entre el discurso dominante (posmaterialismo y consumismo) y las situaciones personales (marginalidad y pobreza) el primer factor de exclusión, la primera razón de la incapacidad de nuestra sociedad ya no de abordar sino incluso de aceptar la situación de estas personas. Los nuevos pobres no tienen espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo ni muy abajo, y, por lo tanto, se les deja fuera, excluidos. Aparece así un nuevo y más cruel eje de desigualdad: entre los de dentro y los de fuera, los que forman parte y los excluidos, los *in* y los *out* (Percy-Smith, 2000; Bauman, 1999).

El fenómeno de la exclusión social es complejo y ha sido ampliamente discutido desde hace al menos dos décadas. Sin embargo, aún a riesgo de simplificar, nos interesa ahora destacar la existencia de tres formas complementarias de acercarnos al término: como situación, riesgo o proceso.

La exclusión como situación. La exclusión, efectivamente, puede servir para definir la situación en la que se encuentra una persona o un colectivo. Desde esta óptica, la exclusión suele definirse como un estado de necesidad intensa provocado por múltiples factores (materiales, educativos, urbanísticos, sanitarios, etcétera). El carácter multifactorial de las si-

tuciones de exclusión dificulta las respuestas políticas, ya que dotan a los excluidos de dos rasgos especialmente ajenos a las lógicas tradicionales de la intervención social: invisibilidad y transversalidad. La acumulación de factores sitúa a las personas en situación de exclusión en una marginalidad extrema y sin posibilidades de poder ser vistos desde las instancias *normales* de actuación: han quedado fuera de circulación. Al mismo tiempo, su situación no responde ante las políticas sociales sectorializadas, pensadas para abordar *un* problema pero impotentes ante el *cóctel* de problemas simultáneos y solapados que presenta la situación de exclusión.

La exclusión como riesgo. La exclusión no es únicamente una intensificación y una acumulación de déficits personales, sino que también expresa el debilitamiento de los recursos individuales y colectivos para hacerles frente. La exclusión no es únicamente una situación, sino que también hace referencia al contexto de *soledad* que acrecienta el propio riesgo de caer en la exclusión. El excluido no es solo el más pobre, sino el que vive su pobreza en soledad; sin relaciones y sin vínculos en los que apoyarse. Sin redes sociales, con un capital social muy debilitado, con estructuras familiares cada vez más débiles y sin valores comunitarios sólidos, la exclusión define no únicamente una situación de pobreza sino una extrema desconexión. El excluido está muy abajo, evidentemente, pero, sobre todo, está muy afuera. En nuestras sociedades proliferan las personas en situación de exclusión, pero también se extiende un proceso individualizador que -despojándonos de redes relacionales, rompiendo nuestros vínculos sociales- nos hace cada vez más vulnerables y generaliza el riesgo de la exclusión. Hay un grupo de excluidos, cierto, pero todos estamos bajo el riesgo de exclusión.

La exclusión como proceso. Finalmente, es fundamental hacer mención a la exclusión no como el resultado de un fracaso personal sino como el efecto de procesos sociales y económicos generales. Frente a la tradicional culpabilización del pobre como alguien incapaz al que, no obstante, hay que ayudar, el excluido es un resultado inevitable del *progreso* (Bauman, 1999; Wacquant, 2006). Nuestro modelo de crecimiento los produce y, por lo tanto, tomarnos en serio el problema de la exclusión social supone no únicamente rediseñar las políticas sociales sino, sobre todo, replantear el modelo de desarrollo. Nadie lo dice con demasiada claridad, pero muy pocos de los que se benefician de este modelo están dispuestos a replantearlo. Parecen más convencidos de aceptar el precio –que además pagan otros, los invisibles de afuera– de una creciente y sangrante exclusión social.

Una sociedad sin vínculos ni proyectos comunes

La aparición de nuevas clases medias y de nuevas formas de exclusión social ilustra la emergencia de una nueva sociedad. Sin embargo, más allá de su visibilidad y notoriedad, ambos procesos son la manifestación de cambios que afectan a la propia concepción moral de esta sociedad. Una sociedad que ha roto con las dependencias mutuas y que, de esta manera, ha visto como se diluye el nervio que le proporcionaba un sistema de responsabilidades compartidas. Los unos ya no nos sentimos responsables por la situación los otros y, de esta manera, como sugiere Levinas, estamos desmantelando los cimientos morales de nuestra vida en común.

El estado de bienestar ha sido a menudo definido como un triunfo de las voluntades éticas, ya que a través del vínculo entre capital y trabajo mantuvo el ideal de un proyecto de responsabilidad compartida. Se trataba, como hemos mencionado, de una sociedad segmentada, pero también de una sociedad donde los unos dependían de los otros y donde, por lo tanto, existía una base para el reconocimiento y el desarrollo de la confianza. Una sociedad de este tipo puede estar fuertemente segmentada, pero puede seguir manteniendo altos niveles de cohesión. Acepta las desigualdades, pero incorpora a todos en un espacio de relaciones y dependencias mutuas.

La propia imagen de la fábrica industrial ilustra esta interdependencia, mostrando un lugar donde convivían empresarios y operarios, donde el compromiso entre el capital y el trabajo se fortalecía gracias a su complementariedad. En palabras de Bauman (1999):

los muros de la enorme fábrica encerraban a los dos socios en una prisión común. Capital y trabajo se unieron, podríamos decir, en la riqueza y en la pobreza, en la salud y en la enfermedad, y hasta que la muerte los separara. La fábrica fue su morada común y, simultáneamente, el campo de batalla para una guerra de trincheras y el hogar natural de esperanzas y sueños.

Estos lazos, además, ofrecían perspectivas a largo plazo, un futuro por el que luchar y que, además, se convertía en un destino común. Los vínculos no aparecían de manera ocasional, sino que a las relaciones entre unos y otros –entre los distintos segmentos de la sociedad– se les daba tiempo para madurar y consolidarse. Al margen de la dimensión ética de este futuro compartido, la propia existencia del largo plazo permitía planear, construir y desarrollar proyectos individuales y colectivos. La estabilidad proporciona un marco de referencia en el cual los ciudadanos encuentran las seguridades necesarias para construir sus vidas, al tiempo que permite el desarrollo de las relaciones que darán forma al entramado social.

En un mundo dinámico y cambiante, la estabilidad es un valor a la baja. Sin embargo, frente a aquellos que la asimilan con estancamiento o inmovilismo, hay también quienes nos advierten del riesgo de no disponer de suficiente tiempo, de no lograr la suficiente estabilidad para poder construir una comunidad. Una estabilidad excesiva puede acabar pudriendo las aguas del estanque, aunque también una movilidad mal entendida puede desorientarnos y marearnos. Richard Sennett (2000) lo expresa con su habitual maestría: *La rutina puede degradar, pero también protege; la rutina puede descomponer el trabajo, pero también puede componer una vida.*

Hoy, sin embargo, ninguna referencia al largo plazo o a dejar trabajar al tiempo parece tener demasiado sentido. Las dependencias se han roto, ya no necesitamos madurar las relaciones y, en definitiva, se impone con fuerza el corto plazo. Todo es rapidez, flexibilidad y cambio. Vivimos en una sociedad individualizada, donde no tenemos ni tiempo ni ganas de relacionarnos con los demás. Pretendemos haber superado las tradicionales segmentaciones sociales, aunque al hacerlo hemos roto también los vínculos entre nosotros y hemos puesto en entredicho, así, los mecanismos de cohesión social.

Con los muros de las fábricas derruidos y amparados en el discurso de la responsabilidad individual, se nos ha desalojado de nuestras viejas referencias sociales –de clase, si se prefiere– para dejarnos solos; para dejar que unos triunfen heroicamente mientras la mayoría fracasa en soledad. Esta es la sociedad sin moral a la que se refería Levinas, aquella en la que no queremos saber nada de los demás, donde ni tan siquiera aceptamos preguntarnos por su bienestar. *¡Es su problema, que espabilen!*, podría ser el nuevo lema de la sociedad individualizada.

En este contexto se multiplican las incertidumbres, las cuáles alcanzan una dimensión peculiarmente intensa precisamente por su imposibilidad de vivirlas y enfrentarlas colectivamente. Actualmente, a diferencia de lo que sucedía en el pasado, las incertidumbres se viven en solitario. Juntarse con los demás ya no sirve como forma de atenuar o enfrentar los retos. La incertidumbre se nos presenta como una poderosa fuerza individualizadora. Las dificultades no nos unen, nos dividen. La solidaridad no es racional, ha dejado de tener sentido y, por lo tanto, sufrimos nuestras dificultades en soledad. Como diría Ulrich Beck (1998), tratamos de dar respuestas biográficas a problemas que son sistémicos. *¡Y así nos va!* La mayoría somos demasiado débiles para afrontar solos problemas que son de todos.

Así pues, la descripción de las nuevas clases medias y la identificación de nuevas formas de exclusión social son las dos caras de una misma moneda. Frente a la novedad de su manifestación más epidérmica, encontramos la definición de un nuevo modelo de sociedad. En realidad se trata de

un modelo de *no-sociedad*, una estructura social atomizada y sin vínculos que no logra representar ni un proyecto ni una oportunidad colectiva. Los marginados sociales están solos, al igual que lo están unas nuevas clases medias que parecen esconder su miedo en formas de consumo compulsivo y suicida.

La ex Primera Ministra británica, Margaret Thatcher, sintetizó la nueva situación al proclamar “¿Sociedad? No existe tal cosa”. Fue una expresión de alegría y de confianza en un nuevo y redentor individualismo. Dos décadas más tarde nos parece la expresión de nuestra incapacidad para vivir en una comunidad mínimamente cohesionada. Necesitamos sociedad para vivir juntos y éste es, precisamente, uno de los principales retos a los que debemos hacer frente; y no únicamente desde el esfuerzo individual sino sobre todos desde las políticas públicas. Debemos trabajar para construir ciudadanos y para construir comunidad: otra vez, las dos caras de una misma moneda (Rodger, 2000).

Políticas para la cohesión social

El panorama esbozado en el apartado anterior es descorazonador, aunque no debería ser paralizador. Debería ser, en cambio, el punto de partida para impulsar políticas públicas destinadas a construir ciudadanía y comunidad, los dos ingredientes imprescindibles para la cohesión social.

Han proliferado los estudios dedicados a analizar y valorar las políticas públicas en España durante los últimos años y, entre ellas, las de cohesión social (Grau y Mateo, 2002; Gomà y Subirats, 2001; Gallego, Gomà y Subirats, 2003). No podemos en este breve documento dar cuenta de la riqueza de este debate y, por lo tanto, vamos a enfocar nuestras aportaciones en algunas ideas clave. Para ello tomaremos prestada la metáfora del tren de Mora y Cabezón (1999). En un interesante trabajo, estos autores comparan su comunidad de referencia (son profesionales de los servicios sociales en el ámbito municipal) con un tren en el cuál identifican la máquina y los vagones de primera, segunda y tercera:

- La máquina –el motor que tira del tren en una determinada dirección– representa el modelo de desarrollo, la fuerza que arrastra nuestra sociedad y que nos marca el ritmo al que debemos avanzar.
- El vagón de primera, de ventanas opacas, acoge a una elite privilegiada que disfruta cómodamente de todas las ventajas de un tren que avanza imparable.

- Las nuevas clases medias se encuentran en el vagón de segunda, desde donde se esfuerzan –aunque de manera poco comfortable– por mantener el ritmo y continuar el viaje. Este vagón, por otra parte, está cada día más lleno, rebosante; y, por lo tanto, muchas de las personas que lo ocupan lo hacen de una manera extremadamente frágil. Estamos, usando un lenguaje lo más gráfico posible, *que nos salimos por las ventanas, que nos caemos al más mínimo bache*. Estamos, en definitiva, experimentando constantemente el riesgo de exclusión, de caernos del abarrotado y vulnerable vagón de segunda.
- Y cuando nos caemos vamos a parar al vagón de tercera; un vagón que ya no se define por su incomodidad o por su falta de espacio, sino por haber quedado desconectado de un tren que continua avanzando. El vagón de tercera está parado, abandonado en una vía muerta, ya no forma parte del tren.

Se trata, desde nuestro punto de vista, de una buena metáfora, ya que nos permite visualizar la exclusión como situación (el vagón parado de tercera), como riesgo (el abarrotado vagón de segunda) y como proceso (la máquina que no espera a nadie). También nos sirve para pensar en respuestas específicas para cada caso. A continuación vamos a desglosar los contenidos de una política pública para la cohesión social, y vamos a hacerlo pensando en la imagen de nuestro tren social:

- Políticas reactivas frente a las necesidades de las personas o grupos en situación de exclusión social.
- Políticas anticipativas para ayudar a aquellos que se encuentran en riesgo de exclusión social.
- Políticas estratégicas para hacer frente a los procesos que generan dinámicas de exclusión social.

Políticas reactivas para la exclusión como situación

A menudo se tilda de obsoletas a aquellas políticas sociales que, reaccionando frente a situaciones de necesidad, se *limitan* a paliarlas. Estas políticas, a menudo etiquetadas peyorativamente como *asistenciales*, formarían parte del acervo profesional clásico, aunque serían incapaces de hacer frente a las actuales dificultades de cohesión social. Permitirían a aquellos con necesidades intensas disponer de las ayudas y los servicios que garantizarían su supervivencia, pero difícilmente ayudarían a revertir su situación y,

por lo tanto, a (re)integrar a aquellos que padecen los efectos de la marginalidad.

Podemos estar de acuerdo con que este tipo de intervenciones forma parte de las políticas asistenciales clásicas, aunque esto no significa que su utilidad y/o necesidad haya desaparecido. Existe cierta tendencia a descartar estas políticas por *anticuadas*, pero esta valoración podría ser precipitada si, como creemos que es el caso, responden a una necesidad real.

Si la exclusión es una situación real para personas concretas, que lo es, entonces ésta reclama actuaciones asistenciales para paliar sus déficits o necesidades. Existen personas sin techo, personas sin ingresos, personas con discapacidades o personas sin ninguna formación; y todas ellas reclaman políticas que les permitan acceder a determinados mínimos de vida digna. Estas políticas, asistenciales y garantistas son imprescindibles para cualquier sociedad que pretenda asumir la responsabilidad respecto aquellos que más lo necesitan.

Cuando nos trasladamos a la práctica, el interrogante se centra en la intensidad y la extensión de las políticas: quién puede acceder a ellas y cuantos recursos podemos dedicar a cada persona. Para responder a estas preguntas, el asistencialismo clásico tendía a culpabilizar a los pobres de su situación y, por lo tanto, aunque se solidarizaba con ellos, les exigía que demostraran su pobreza y les ofrecía los servicios mínimos. Era importante evitar la posibilidad de que se *colara* alguien con pocas ganas de trabajar y con intenciones de aprovecharse.

Estas consideraciones, y otras similares, deben haber sido importantes en las décadas de 1820 y 1830, para los reformistas de la 'Ley de Pobres', que tras un debate largo y enconado llegaron a una decisión prácticamente unánime: había que limitar la asistencia a los sectores indigentes de la sociedad al interior de los hospicios. [...] En primer lugar, separaba a los auténticos mendigos de quienes –se sospechaba– sólo se hacían pasar por tales para evitarse las molestias de un trabajo estable. Sólo un mendigo auténtico elegiría vivir recluido en un asilo si se lograba que las condiciones fueran lo bastante horrendas [...] (Bauman, 1999:27-28).

Estos planteamientos aún impregnan buena parte de las políticas asistenciales y, efectivamente, deberían ser replanteados. Las personas o los grupos en situación de exclusión no son los culpables de la situación, sino quienes la padecen. Por otro lado, estamos ante una aproximación que pierde todo el sentido en una sociedad, como la actual, donde el trabajo

es un bien escaso. En consecuencia, las políticas reactivas frente a situaciones de exclusión no deberían desaparecer, aunque sí redefinirse. Conceptualmente deben ser consideradas derechos de ciudadanía, mientras que operativamente deben garantizar niveles suficientes de vida digna.

Es cierto, sin embargo, que se debe buscar el equilibrio entre los recursos que se destinan a estas políticas y sus objetivos reales. No deberíamos pensar que siempre va a ser posible revertir las situaciones de exclusión aumentando los recursos que se les destinan y, por lo tanto, deberemos decidir como distribuimos estos recursos, siempre escasos, entre estas políticas reactivas y las políticas anticipativas a las que ahora nos referiremos.

Políticas anticipativas, la exclusión como riesgo

Ya hemos insistido en la importancia del riesgo de exclusión; que se ha *democratizado* y que hoy afecta a la mayoría de la ciudadanía. Hasta hace unas pocas décadas, las condiciones socio-económicas de una persona presentaban pautas de estabilidad muy acentuadas. Era altamente improbable que alguien con determinado *estatus* se viera expulsado de su condición. Pertenecer a una familia o disponer de un patrimonio suponía una potente garantía de futuro. El riesgo era mínimo; la continuidad máxima.

Hoy, en cambio, la continuidad es mínima y el riesgo máximo. Cualquiera, provenga de donde provenga, puede verse descabalgado de su situación y padecer un proceso de exclusión. El pasado ni nos sirve para vivir el presente ni nos protege del futuro. Nadie puede sentirse protegido y todos experimentamos el vértigo que provoca la incertidumbre. En aquel repleto vagón de segunda todos respiramos el peligro de la caída, el riesgo de la exclusión.

Ante esta situación no sirven, efectivamente, las políticas reactivas y asistenciales a las que antes hemos hecho referencia. Tampoco sirve la inacción, esperar la caída para poder aplicar el tratamiento paliativo. El riesgo de exclusión está tan generalizado y sus impactos son tan devastadores que es imprescindible trabajar para reducirlo. Necesitamos políticas públicas que, anticipándose al proceso de exclusión, ofrezcan al los ciudadanos recursos para protegerse ante los riesgos del futuro.

Todos los ciudadanos, o como mínimo la gran mayoría, necesitamos de estas políticas para armarnos frente a las incertidumbres. No estamos pues hablando de bienes y servicios para atender sus necesidades materiales, sino de políticas que fomenten sus propios recursos y actitudes para enfrentar al futuro. Desde este punto de vista, las políticas anticipativas deberían, como mínimo, proponerse dos objetivos: fomentar el capital humano (construir ciudadanía) y fomentar el capital social (construir comu-

nidad). Son los ciudadanos, en comunidad, los que disponen de la fuerza necesaria para asumir los riesgos que hoy padecemos.

Fomentar el capital humano. El primer objetivo de una política anticipativa como la que estamos sugiriendo es muy claro: capacitar a los ciudadanos para que, mejor formados y preparados, dispongan de un capital personal que les permita asumir con éxito los riesgos. Estas políticas –que se materializan en programas educativos de diferente cuño, en cursos para emprendedores, en bancos de habilidades o en ofrecer recursos informáticos– son hoy fundamentales, aunque también pueden profundizar en los procesos de individualización que definen nuestra sociedad. Debemos crear ciudadanos con recursos suficientes, pero deberíamos tener cuidado de no convertir estas iniciativas en un llamamiento al *que cada uno se espabile como pueda*. El capital humano es un factor crucial para nuestro futuro, pero no deberíamos convertirlo en un eslabón hacia la irresponsabilidad colectiva. Es necesario, por lo tanto, complementar el fomento del capital humano con el fomento del capital social. Necesitamos ciudadanos, pero también comunidad.

Fomentar el capital social. Padecemos el riesgo de exclusión porque a menudo no disponemos de suficientes recursos personales, pero también porque estamos solos. Debemos reconocer que las incertidumbres y los riesgos del futuro son tan potentes que difícilmente son abordables de manera individual, por muy bien preparados que estemos o por muchos idiomas que hablemos. Es necesario, por lo tanto, construir capacidades sociales que nos permitan hacer efectivo aquel viejo aforismo de *la unión hace la fuerza*. Las políticas públicas no tienen experiencia en este ámbito, aunque en los últimos años han empezado a preocuparse por reforzar las entidades de la sociedad civil, por impulsar procesos participativos, por crear espacios donde recrear las relaciones o por promover programas que reconstruyan vínculos vecinales o generacionales. La relación con el vecino o la pertenencia a determinados grupos, por citar únicamente dos ejemplos, nos hacen más fuertes. No se trata únicamente de espabilarnos sino también de colaborar con los demás. Únicamente así somos ciudadanos, únicamente así generamos comunidad y, en definitiva, únicamente así podemos construir una sociedad cohesionada.

Las políticas anticipativas suponen un reto para los poderes públicos, ya que les obligan a entrar en terrenos desconocidos. Estas políticas, sin embargo, son cruciales para hacer frente a la exclusión como riesgo y para, de esta manera, *controlar* los procesos que afectan a la cohesión de nuestras sociedades. Algunos trabajos y algunas experiencias nos permiten avanzar en este campo (Gorz, 1998; Gough, 2000), pero aún tenemos mucho por aprender y mucho trabajo por realizar.

Políticas estratégicas para la exclusión como proceso

Hasta el momento nos hemos referido a políticas que asisten a los que padecen necesidades en el presente y que proporcionan recursos individuales y colectivos a los que experimentan los riesgos del futuro. Sin embargo, deberíamos recordar que tanto las necesidades del presente como los riesgos del futuro no aparecen espontáneamente, sino que son inducidos por ciertos modelos de desarrollo. Tanto las situaciones como los riesgos de exclusión son generados socialmente y pueden ser interpretados como las consecuencias de determinadas dinámicas de crecimiento y desarrollo. La gente se cae del tren y queda atrapada en una vía muerta, pero el motor del tren continúa avanzando, marcando el camino independientemente de que algunos no puedan aguantar el ritmo.

Las políticas sociales no han sido capaces de entrar en este debate y se han limitado a recibir los impactos negativos de determinados modelos de desarrollo, sin poder incidir en ellos. Se recoge a los que caen y, más recientemente, se pretende proteger a los que están a punto de caer; pero no se puede hablar con el maquinista para pedirle que frene un poco, que espere un momento, que hay gente incapaz de seguir. La ubicación estructural de las políticas sociales es marginal, como suelen serlo los perfiles políticos de sus responsables. Las políticas sociales, en otros términos, no pueden entrar en las dinámicas de exclusión y se limitan a tratar sus impactos.

Mientras estos impactos sean gestionables, es probable que nada cambie demasiado. Sin embargo, en la medida que crezca la intensidad y la extensión de los problemas de cohesión social, la situación se hará menos sostenible. Los servicios sociales se verán progresivamente colapsados, mientras la presión y las demandas sociales no detendrán su escalada. Un tren cada vez más acelerado puede ser una buena imagen del progreso. Pero un progreso que siembra la vía de *residuos humanos* que no han podido mantener la velocidad es también la metáfora de un fracaso anunciado (Barman, 2005).

Algunos creemos, por lo tanto, que las políticas de cohesión no deben ser periféricas sino centrales. No deben recoger los efectos perversos del desarrollo, sino (re)definir el ritmo y las dinámicas de este desarrollo. Las políticas sociales no deben circunscribirse a trabajar en los vagones de cola, sino que deben poder entrar en la máquina de cabeza. Las políticas sociales no deberían intervenir para paliar *ex post* los efectos de otras políticas consideradas centrales (como las económicas y las urbanísticas), sino para definir *ex ante* sus contenidos.

Esta nueva centralidad conformaría la dimensión estratégica de las políticas de cohesión. Una dimensión, desgraciadamente, aún ausente en los

planteamientos tanto de nuestros responsables gubernamentales como, tal vez más importante, de la mayoría de unos ciudadanos que están más interesados en disfrutar de los privilegios de un tren que avanza a toda velocidad que en echar alguna mirada por la ventana trasera para observar sus impactos. Los políticos son responsables de impulsar el giro estratégico que estamos reclamando, aunque difícilmente podrán efectuarlo con éxito mientras el conjunto de la población no esté dispuesta a replantearse el modelo de desarrollo (Margalit, 1997).

Antes, haciendo referencia a las políticas anticipativas, concluíamos mencionando que teníamos mucho por aprender y mucho por hacer. Ahora, al hablar de la dimensión estratégica de las políticas de cohesión, continuamos teniendo muchísimo por aprender y muchísimo por hacer, pero también una ingente tarea de toma de conciencia colectiva. Podemos reclamar a nuestros responsables públicos que atiendan mejor a aquellos que lo necesitan, pero no podemos pedirles que eviten los problemas de exclusión social si no les dejamos entrar en la sala de máquinas, si no estamos dispuestos a renunciar a algunos de los beneficios que nos puede reportar un sistema de desarrollo que es potente pero excluyente. Podemos atender mejor o peor a la exclusión desde las administraciones públicas, pero únicamente podremos construir una sociedad cohesionada si lo decidimos como sociedad.

Necesitamos juntarnos, necesitamos contar con todos

En el apartado anterior nos hemos referido a los contenidos de las políticas orientadas a fortalecer la cohesión social. Se trata de unos contenidos novedosos y que, en consecuencia, reclaman formas también novedosas de implementación.

Durante los últimos años han proliferado iniciativas de modernización administrativa que han apostado por la descentralización, la gestión desde la proximidad, la transversalidad, el uso de formas diversas de partenariatado o la gestión de redes. Todas estas innovaciones han encontrado un espacio privilegiado para la experimentación en las políticas sociales. Mientras en otros ámbitos aparecían tendencias de mayor resistencia, las políticas sociales se han manifestado generalmente como medidas en las que hay interés y apertura a la hora de introducir innovaciones en la gestión de sus actividades.

Probablemente, este comportamiento innovador deba vincularse a la necesidad. Es decir, la incorporación de nuevas formas de trabajar se per-

cibe más imperiosa en aquellos ámbitos donde sus contenidos reciben más presiones de cambio. Y este es el caso de las políticas para la cohesión; unas políticas que ven aumentar la complejidad de sus contenidos y que, en consecuencia, reclaman también una mayor complejidad en sus formas de aplicación.

Durante los últimos años, como ya hemos mencionado, las iniciativas de modernización administrativa han invadido nuestras experiencias prácticas y nuestros debates académicos con una amplia gama de etiquetas innovadoras (Osborne y Gaebler, 1994; Kettl, 2002; Lane, 1997). Nos gustaría ahora centrarnos en una idea que nos parece crucial: la necesidad de superar formas de actuar estrictamente tecnocráticas y la voluntad de incorporar estilos más relacionales. Es decir, la administración tradicional ha trabajado siempre bajo los principios de la jerarquía y la segmentación, suponiendo que las políticas públicas pueden ser perfectamente desmontables y asignables a profesionales especializados en cada una de las partes. Esta perspectiva asume cierta simplicidad: la posibilidad de definir con claridad lo que hay que hacer y la certeza de contar con un experto en su ejecución.

Frente a la claridad y la racionalidad tradicional, observamos cómo los problemas se vuelven cada vez más complejos, integrales y difíciles de desagregar. Consecuentemente, no es fácil ni distribuirlos de manera orgánica ni asignarlos a profesionales de referencia que monopolicen su solución. Por lo tanto, frente a formas jerárquicas y segmentadas, se proponen innovaciones destinadas a favorecer el diálogo, la relación, la capacidad de abordar los problemas entre todos. De aquí la importancia de articular formas de trabajar que nos junten, que promuevan la colaboración, que incorporen a los ciudadanos y sus organizaciones (participación), que faciliten las relaciones entre organizaciones (transversalidad) o que aseguren una visión conjunta de los asuntos a tratar (integralidad) (Brugué, 1996; Agranoff y McGuire, 2003; Hajer y Wagenaar, 2003; Kooiman, 2003).

Las políticas de cohesión reclaman esta complejidad en las formas porque deben afrontar una realidad también compleja. Nuestra sociedad es cada vez más diversa, plural, cambiante, volátil y, en consecuencia, no podemos actuar sobre ella sin reconocerlo. Los tradicionales servicios de bienestar perciben a la sociedad como una foto fija, mientras que hoy necesitamos formas más flexibles, más adaptables y más atentas a la riqueza de la propia realidad sobre la que se pretende actuar. Únicamente desde la proximidad, la abertura y el diálogo podemos captar esta complejidad y actuar en consecuencia.

La participación de los ciudadanos y de sus organizaciones se ha convertido a menudo en bandera de esta nueva sensibilidad, de esta manera

se responde a la complejidad y a la diversidad de nuestras sociedades. No podemos ahora detenemos en detalles, aunque sí nos gustaría destacar los objetivos y explicitar los potenciales de esta nueva manera de hacer. Para ello, de manera muy sintética, planteamos tres razones:

- El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas.
- El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas.
- El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad.

El diálogo y la participación mejoran los contenidos de las políticas

Incorporar a la ciudadanía y escuchar sus voces diversas es una forma de enriquecer el contenido y la creatividad de las políticas para la cohesión. Dada la ya mencionada complejidad de las decisiones que hoy debemos adoptar, se trata de una aportación crucial.

Usando otros términos, frente a la multiplicidad de retos que hoy enfrentamos –por ejemplo, la inmigración tiene que ver con políticas asistenciales, pero también educativas, laborales, de acogida, culturales o lingüísticas– necesitamos respuestas también múltiples; respuestas que no se encuentran en un único lugar (en las mesas de determinados profesionales) sino en la capacidad de establecer un diálogo constructivo entre las diferentes perspectivas, de encontrar un equilibrio entre las diversas facetas de un asunto que no se puede reducir a una única dimensión.

Este argumento es especialmente relevante para las políticas anticipativas. En este caso es fácil darse cuenta de las limitaciones del conocimiento experto y/o profesional, así como de la importancia de las contribuciones de aquellos que se encuentran efectivamente frente al riesgo de exclusión. Desde la administración podemos ayudar, pero se trata de *sus* recursos personales y relacionales.

El diálogo y la participación mejoran la eficiencia de las políticas

Operativamente, a pesar de algunas percepciones, estamos convencidos de que la participación es útil para mejorar la eficiencia de la actividad tanto gubernamental como administrativa. Incorporar a los diversos actores sociales puede generar costos adicionales en los inicios del proceso, pero éstos se recuperan en la medida que se ha trabajado para reducir resistencias y lograr colaboraciones.

Pensemos, si no, en las dificultades para construir prisiones, vertederos o centros para drogadictos desde la soledad de un despacho. No insinuamos que se deba delegar la responsabilidad a la hora de construir un centro de estas características, sino que afirmamos que su implementación será más eficiente si, a través del diálogo y la participación, se han logrado ciertas complicidades. La participación genera colaboración, y la colaboración es reconocida hoy como uno de los principales factores para promover la eficiencia administrativa.

La participación y el diálogo también son esenciales para promover la eficiencia en el caso de las políticas estratégicas para la cohesión. Sin las complicidades y las confianzas que pueden generar las relaciones ínter administrativas y los puentes entre la administración y la sociedad civil, difícilmente se podrán dar pasos significativos para proponer y ejecutar una eventual y novedosa centralidad para las políticas de cohesión.

El diálogo y la participación construyen ciudadanía y comunidad

Ya habíamos mencionado el proceso de individualización que nos presiona y las dificultades que genera para construir una sociedad cohesionada. Únicamente con individuos, sin ciudadanos ni comunidad, no lograremos el objetivo de la inclusión social. Y para dotarnos de ciudadanos y de comunidad, la participación puede ser un instrumento adecuado.

El mundo, volvemos a insistir en ello, se nos ha vuelto más complejo y exigente, aunque –paradójicamente– en lugar de hacerle frente sumando esfuerzos nos cargamos de responsabilidades imposibles de asumir de manera individual. Únicamente contamos con nuestras fuerzas, pero éstas suelen ser demasiado escasas y expresan la impotencia de colectivos enteros como la gente mayor, las mujeres con personas a cargo, los jóvenes *mileuristas*¹ o los inmigrantes. El problema del acceso a la vivienda, por poner un ejemplo, está claramente vinculado al modelo de desarrollo y debería, en consecuencia, ser un asunto de Estado, un problema de todos. Sin embargo, lo hemos individualizado, ha desaparecido de la agenda pública y se ha convertido en un asunto privado (de préstamos e hipotecas).

La participación puede ayudar a revertir esta situación en la medida que crea ciudadanía y genera comunidad. La participación nos hace miem-

¹Se refiere a “aquel joven licenciado, con idiomas, posgrados, masters y cursillos, que no gana más de mil euros, gasta más de un tercio de su sueldo en alquiler porque le gusta la ciudad, no ahorra, no tiene casa, no tiene coche, no tiene hijos, y vive al día”. Definición atribuida al periódico *El País*, que alude a la relación entre sobrecualificación y nivel de salario de la juventud española (N. del E.)

bros de una comunidad porque nos involucra en asuntos públicos y nos permite dialogar con aquellos que tienen otros recursos, otras perspectivas u otros intereses. Es así como se crea comunidad, generando espacios de relación y reconociéndonos los unos a los otros. Comunidad no significa armonía en la igualdad, sino diversidad y conflicto constructivo. La participación crea comunidad porque nos junta, no porque nos iguala. Y sólo así construiremos sociedades inclusivas.

Al mismo tiempo, una vez juntos, la participación nos permite construir respuestas colectivas a problemas colectivos. Construyendo comunidad y creando espacios de acción colectiva reforzamos nuestros recursos individuales y comunitarios, aumentando de esta manera nuestras capacidades para responder con éxito a los problemas de la exclusión social. De continuar respondiendo a las dificultades del acceso a la vivienda como si fuera *mi* problema, muchos continuaremos viviendo con los abuelos o hipotecando el futuro de los hijos. No resolveremos el problema. Sólo si miramos el fondo del problema, reconocemos que es un asunto de todos y juntamos nuestras fuerzas tendremos alguna oportunidad. Participando nos damos cuenta y, de este modo, nos hacemos fuertes colectivamente. Este es el primer paso, el más importante, si de verdad pretendemos crear una sociedad cada vez más cohesionada.

Bibliografía

- Adelantado, J., comp., *Cambios en el Estado de Bienestar*, Barcelona, Icaria, 2000.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire, *Collaborative public management: new strategies for local governments*, Washington, D.C., Georgetown University Press, 2003.
- Barman, Z., *Vidas Desperdiciadas*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Bauman, Z., *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- Beck, U., *La Sociedad del Riego*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Brugué, Quim, “La Dimensión Democrática de la Nueva Gestión Pública”, *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5-6, 1996.
- Fink, J., G. Lewis y J. Clarke, *Rethinking European Welfare*, Londres, Sage, 2001.

- Gallego, R., R. Gomà y J. Subirats, *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Barcelona, Tecnos, 2003.
- Ginsburg, N., *Divisions of Welfare*, Londres, Sage, 1992.
- Gomà, R. y J. Subirats, comps., *Autonomia i Benestar*, Barcelona, UB-UAB, 2001.
- Gorz, A., *Miserias del Presente, Riqueza de lo Posible*, Barcelona, Paidós, 1998.
- Gough, I., *Global Capital, Human Needs and Social Policies*, Londres, Palgrave, 2000.
- Grau, M. y A. Mateo, comps., *Análisis de Políticas Públicas en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- Hajer, M. A. y H. Wagenaar, comps., *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Inglehart, R., *El Cambio Cultural en las Sociedades Industriales Avanzadas*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1991.
- Kettl, D. E., *The Transformation of Governance*, Baltimore (USA), The Johns Hopkins University Press, 2002.
- Kooiman, J., *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.
- Lane, Jan-Erik, *Public sector reform: rationale, trends and problems*, Londres, Sage Publications, 1997, <http://www.loc.gov/catdir/toc/fy032/97062135.html>.
- Margalit, A., *La Sociedad Decente*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Martínez, J., *Políticas de Bienestar*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Mora, R. y J. Cabezón, *Els Serveis Personals Municipals: Una Proposta Metodològica*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1999.
- Moreno, L., *Ciudadanos Precarios*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Navarro, V., comp., *L'Estat de Benestar a Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona, 2003.
- Ochando, C., *El Estado de Bienestar*, Barcelona, Ariel, 1999.

- Offe, K., *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1990.
- Osborne, D. y T. Gaebler, *La Reinención del Gobierno*, Barcelona, Paidós, 1994.
- Percy-Smith, J., comp., *Policy Responses to Social Exclusion*, Buckingham (Gran Bretaña), Open University Press, 2000.
- Rodger, J., *From a Welfare State to a welfare Society*, Londres, MacMillan Press, 2000.
- Sennett, R., *La Corrosión del Carácter*, Barcelona, Anagrama, 2000.
- Wacquant, L., *Castigar els Pobres*, Barcelona, Edicions de 1984, 2006.

Gobiernos locales, desigualdad social y violencia

*Fernando Carrión**

“El necio es atrevido y confiado y
por eso cae; pero el sabio anda
con temor y así se libra del mal”

Proverbio
Citado por Báez (2002).

Introducción

Durante los últimos años la violencia urbana se ha convertido en uno de los temas más importantes de la ciudad latinoamericana, debido a sus nuevas formas, a sus impactos sociales y económicos, y al incremento de su magnitud.

Las violencias se han extendido en todos los países y ciudades de la región con peculiaridades y ritmos propios, provocando cambios en las urbes: en la lógica del urbanismo (amurallamiento de la ciudad, nuevas formas de segregación residencial); en los comportamientos de la población (angustia, desamparo); en la interacción social (reducción de la ciudadanía, nuevas formas de socialización) y en la militarización de las ciudades,

* Profesor-investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Ecuador.

amén de la reducción de la calidad de vida de la población. En otras palabras, a los problemas de transporte, de servicios, de medio ambiente, de pobreza, de equipamientos, de vivienda y de gobernabilidad de nuestras ciudades, se ha incorporado el de la violencia. Tal hecho requiere que se diseñen nuevos mecanismos de política anti-delictiva, social y urbana, porque no sólo se ha convertido en un problema urbano adicional, sino que ahora tiene autonomía propia y afecta a otros componentes de la sociedad y la ciudad.

A pesar de la importancia de la delincuencia común en las ciudades latinoamericanas aún no existe un correlato respecto de su conocimiento, porque al no reconocerse su magnitud, no ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que merece. En esa perspectiva, el tema de la relación “ciudad y violencia” probablemente sea uno de los menos estudiados y conocidos; porque lo que ha ocurrido es que cada uno de los polos de la relación ha sido investigado de manera separada, sin que se logre la anhelada vinculación. Sin duda se trata de una asignatura pendiente, es algo que está por hacerse. Por esta razón, más que exponer resultados de estudios realizados o en elaboración, en este trabajo se presentan algunas preguntas e hipótesis que pueden ser relevantes para entenderla.

De allí que sea importante plantear las siguientes preguntas: ¿Qué es violencia urbana? ¿Hay una violencia típicamente urbana? Asimismo, si se parte de la relación histórica entre ciudad y violencia, habría que interrogarse respecto de qué es lo nuevo ahora en la violencia urbana o si se trata de un nuevo tipo de violencia. Si las respuestas son afirmativas ¿Cómo deberíamos tratar esta violencia? ¿Con políticas urbanas, con políticas anti-delictivas o con una combinación de ambas?

Para intentar fundamentar estas preguntas el trabajo tiene una lógica de exposición sustentada en tres aspectos. El primero, referido a ciertas cuestiones de orden conceptual y metodológico; el segundo, a la causalidad de la ciudad en la existencia de la violencia urbana o cómo ésta es o no un efecto de la ciudad; y, el tercero, a descifrar cómo podría impulsarse la seguridad ciudadana –la de las personas– en las ciudades.

Punto de partida metodológico

La violencia delictual como fenómeno social que tiene expresión urbana existe desde tiempos inmemoriales, puede incluso afirmarse que es consustancial a la ciudad. Tal afirmación no niega su segunda condición: que la violencia vive un proceso de cambio constante, sea por la vía del in-

crecimiento de su magnitud o de la transformación de sus características, lo cual conduce a la mutación de la relación entre ciudad y violencia. Esto significa que la violencia y su relación con la ciudad tienen historia y son históricas o, en otras palabras, la violencia que existía en las ciudades, por ejemplo, del siglo XVIII en América Latina, era completamente distinta a la que existe en este momento; o la violencia que existía desde la mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado –de 1985 en adelante– es una violencia diferente a la que tenemos ahora.

Es más, América Latina no fue siempre un continente violento; este es un fenómeno nuevo por su magnitud. La violencia –entonces– es un proceso que tiene historia, por eso crece y cambia. Así tenemos que para 1980 la tasa de homicidios fue de 12 por cien mil habitantes, en 1990 subió a 21 –cuando el promedio mundial era de 10.7 por cien mil habitantes– y en 2005 se elevó a 25 para Latinoamérica (OPS, 1998).

Esto significa que la tasa de homicidios de la región fue más del doble del promedio mundial (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999) y que en un periodo de 25 años se duplicó. El Banco Interamericano de Desarrollo estima que cada año, cerca de 140 000 latinoamericanos son asesinados; 54 familias sufren un robo por minuto, y la pérdida de recursos es aproximadamente de 14.2 por ciento del PIB. Estas cifras significan que *la violencia, medida por cualquiera de estos indicadores, es cinco veces más alta en esta región que en el resto del mundo* (Londoño, 2000).

Pero la violencia también ha cambiado. La transformación en la hora actual tiene que ver con el surgimiento de una violencia *moderna* que supera y coexiste con la *tradicional*. La violencia tradicional es la expresión de un hecho cultural (asimetría familiar, mecanismo lúdico) o de una estrategia de supervivencia para ciertos sectores empobrecidos de la población. La violencia moderna es aquella que se organiza con la predisposición explícita para cometer un acto violento. Este tipo de violencia se desarrolla a través de organizaciones con recursos, bajo un criterio empresarial y con tecnología avanzada, de ella surgen nuevos actores que internacionalizan sus acciones y se infiltran en el sistema social; con estas nuevas características la violencia se expande con fuerza desde mediados de la década de los ochenta, generando –a su vez– el incremento de los hechos delictivos.

La violencia moderna constituye un espacio que no reconoce las fronteras dado su carácter ubicuo, pero tiende a privilegiar el ámbito urbano y fronterizo. Por eso estamos viviendo un proceso de urbanización de la violencia, lo cual –bajo ningún punto de vista– significa que la ciudad sea fuente de violencia por sí misma. Con la urbanización acelerada tenemos que la mayor parte de la población vive en ciudades y, que la mayor cantidad de delitos se concentra en las urbes.

Pero así como se distinguen varios tipos de violencias (tradicionales y modernas), existen también distintas formas de entenderlas y concebirlas, de éstas resaltan dos dominantes: una primera de carácter *estructuralista*, en la que la violencia aparece como un epifenómeno de lo social o un reflejo de lo estructural. En otras palabras, la violencia es una expresión o un reflejo de lo que ocurre en la estructura, pudiendo existir corrientes funcionalistas y marxistas.

Y una segunda –que hoy en día tiene mucho peso– entiende la violencia a partir de las llamadas *patologías* o problemas, esta concepción es tributaria de las ciencias médicas y muestra que las disfuncionalidades sociales e individuales conducen a comportamientos sicóticos de las poblaciones o de las personas individuales. En general la población delincencial es vista como desviada de lo social y las políticas son diseñadas a partir de tratamientos terapéuticos preventivos.

En otras palabras, las dos concepciones dominantes –estructuralista y patológica– conducen a una fetichización de la violencia, porque no contienen la referencia social de los actores, las condiciones sociales de la producción del hecho violento, la situación económica y cultural, entre otros, con lo cual, la violencia termina siendo algo externo a lo social. De allí que, por ejemplo, no se preste atención a la relación de la criminalidad con los medios de comunicación, con la escuela, con los partidos políticos o con instituciones como la policía, el sistema judicial y la iglesia. Por eso se pierde la referencia al conjunto de los actores –directos e indirectos– y se termina descalificando, excluyendo y marginando al delincuente, al extremo de concebirlo como antisocial; es decir, contrario a lo social. Tampoco las violencias deben ser entendidas como un fenómeno individual, es decir, de personas que deciden o se ven en el camino de actuar criminalmente.

De allí que la violencia no puede ser entendida como una patología ni como un reflejo de lo social, sino como una relación histórica particular. La violencia es una forma extrema de relación social que implica imposición, confrontación o eliminación del otro, sea representando a un orden constituido (violencia estatal), como medio de autodefensa, como mecanismo de resolución de conflictos o como expresión contraria a la convivencia social. Siguiendo a Álvaro Guzmán (1994) la violencia debe ser entendida como *el producto de una relación social particular de conflicto, que involucra, por lo menos, a dos polos con intereses contrarios, actores individuales o colectivos, pasivos o activos en la relación*. En otras palabras, la violencia es producto de una relación social conflictiva que surge de intereses y poderes que no encuentran soluciones distintas a la fuerza. Esta consideración de la violencia como relación social permite, entre otras cosas, entender la organización del delito bajo distintos tipos.

La siguiente pregunta que debemos formularnos es si la violencia tiene causalidad. Si hay pluralidad de violencias esto supondría que hay pluralidad de causas o que a cada causa correspondería un tipo de violencia. Pero este determinismo causal no opera, ya que en algunos lugares unas causas pueden generar un tipo de violencia y, en otros, las mismas causas no producen ningún efecto. Por ejemplo, países con baja presencia institucional del Estado (Bolivia) presentan tasas de violencia más bajas que países que tienen un Estado más consolidado (Colombia). Del mismo modo, países que tienen producción de narcóticos observan tasas de violencia más bajas (Perú) que países que no la tienen (El Salvador). O países con diversidad étnica (Ecuador) presentan menos violencia que aquellos países con poca complejidad etnográfica (Venezuela).

En el caso de la violencia no se puede establecer una relación mecánica entre causa y efecto, como tampoco se puede determinar que múltiples causas generen varias violencias. Las causalidades únicas o múltiples no operan bajo determinismos unívocos de las violencias y difícilmente explican los procesos que las generan, escondiendo –más bien– las razones y las lógicas por las cuales aparecen y se desarrollan.

Por ejemplo, para el caso que nos ocupa, si la ciudad fuera la causa de la violencia, bastaría con desarrollar una buena política urbana para que desapareciera. Pero así como la ciudad no es causa de la violencia urbana, sí se puede afirmar que la violencia tiene una expresión ciudadana, que en algunos casos difiere de la violencia, por ejemplo, rural.

Esto significa que la ciudad es más un escenario que una causa de la violencia y que hay una diferencia del tipo de delitos entre el campo y la ciudad, en tanto en el campo hay mayor peso de los delitos contra las personas, la familia y la moral, y en la ciudad, de la violencia contra la propiedad. En la urbe –como escenario de la violencia– se realizan estos hechos violentos, pero no autónomamente porque hay una relación, no de causalidad, que conduce a la formulación de políticas contra la violencia bajo dos perspectivas: desde lo urbano (políticas urbanas) y desde lo propiamente anti-delictivo (políticas de seguridad ciudadana).

También se puede afirmar que la violencia no es exclusiva de las ciudades y, por tanto, tampoco la magnitud de la violencia urbana está en relación al tamaño de la ciudad.

Entonces: ¿qué es lo que permite afirmar que hay una violencia definida como urbana?; Si hay múltiples violencias ¿Es factible encontrar una específicamente urbana?; ¿Si hay una violencia típicamente urbana, esto supondría la existencia de una violencia típicamente rural?

Por eso es pertinente la pregunta de la pluralidad y la causalidad de las violencias, mas aún en el caso de la violencia urbana.

Ciudad y violencias: una determinación no resuelta

En la década de los años treinta del siglo pasado, Louis Wirth planteaba que *una ciudad puede definirse como un asentamiento relativamente grande, denso y permanente de individuos socialmente heterogéneos* (1988). Es decir, la ciudad es el espacio de la heterogeneidad por excelencia y, por lo tanto, proclive al conflicto y a la violencia. Sin embargo, la ciudad procesa las diferencias mediante el desarrollo urbano y sus instituciones, con lo cual la conflictividad propia de la heterogeneidad no termina en hechos violentos.

Durante mucho tiempo se pensó que la ciudad era una de las principales causas para la existencia de la violencia, de igual manera que se creyó que la urbanización incrementaba la pobreza. Sin embargo, hoy se hace difícil sostener tal afirmación porque no hay evidencias de este determinismo en la generación de la inseguridad, y porque la ciudad no es ni causa para la violencia ni tampoco un factor de riesgo, porque lo urbano es –más bien– un espacio público de socialización, integración e identidad.

Muestra de que lo urbano no es causa de la violencia es el movimiento inverso existente entre la disminución generalizada de las tasas de urbanización en América Latina y el incremento de las tasas de homicidios. Es decir, mientras las tasas de urbanización bajan, las de homicidios suben, lo cual tampoco significa –bajo ningún punto de vista– que la reducción de la urbanización incrementa la violencia. Desde 1985 hasta ahora, los ritmos de la urbanización de América Latina tienden a reducirse, mientras las tasas de violencia se incrementan. Lo cual indica que, al menos en este caso, no hay una correlación.

De igual manera, los países que tienen mayor nivel de urbanización no son los más violentos. Chile, Argentina o Uruguay que cuentan con tasas de urbanización altas mantienen tasas de violencias bajas, al menos, comparativamente con los países que tienen menor nivel de urbanización y mayores tasas de violencias, como son: Ecuador y Bolivia, entre otros.

Si nos adentramos en los países de la región tenemos que las ciudades más grandes no son aquellas que tienen las tasas de violencia más elevadas. Ciudad de México no tiene más violencia que Guadalajara; Medellín y Cali tienen más inseguridad que Bogotá; Río de Janeiro, a pesar de su tasa alta de violencia, no tiene una tasa superior a la de Recife, y San Paulo no tiene más inseguridad que Río de Janeiro. En Chile las tasas más pronunciadas de violencia están en las regiones del norte, las cuales superan a la región central donde se encuentra Santiago. En otras palabras, no se puede plantear mecánicamente que a mayor urbanización mayor será la violencia.

Sin embargo, no se puede desconocer, por un lado, la urbanización de la violencia, en su traslado del campo a la ciudad y el incremento de las magnitud de las ciudades ni, por otro, la diferenciación sutil entre las violencias de la ciudad y las del campo. Lo interesante de esta combinación es que en conjunto tienden a formar el concepto de violencia urbana. Esto es, de una violencia particular que se desarrolla en la ciudad (como escenario) y en un tipo de urbanización proclive a la generación de una violencia específica, generalmente vinculada a los asuntos de convivencia social.

Si la ciudad no es una causa de la violencia, ¿No convendría –más bien– hacer un ejercicio metodológico inverso, de pensar el impacto que la violencia produce en la ciudad? Probablemente sea preferible plantearse una entrada metodológica distinta –más útil y real– que parta de la percepción de los efectos de las violencias sobre la ciudad. Y ello, por una doble consideración: por un lado, no se puede desconocer que el incremento de la inseguridad, de pérdidas de vidas humanas y de bienes materiales conduce a la consideración de la violencia como *uno de los problemas que más deteriora la calidad de vida de una nación* (Echeverri, 1994:14) y, por otro, el incremento de la inseguridad tiende a erosionar la condición de lo público de la ciudad y la cualidad de ciudadanía de su población, así como a disminuir el tiempo y el espacio de la urbe. La restricción del origen y fuente de la ciudadanía, y la merma de las condiciones de vida son, a su vez, causa y efecto de la violencia urbana. El incremento de la violencia urbana y la inseguridad ciudadana reducen la calidad de vida de la población y tienden a afectar la esencia de la ciudad: sus posibilidades de socialización. Si partimos de que la ciudad es el espacio principal para la construcción social, para la constitución de la ciudadanía y para la formación de una identidad colectiva, convendremos que las violencias generan sentimientos contrarios a todo ello.

Pero tampoco se deben dejar pasar por alto los efectos indirectos que la violencia y su combate generan en la población. Se observa una erosión de la ciudadanía, por cuanto los habitantes, primeras víctimas del fenómeno, empiezan a asumir mecanismos de *prevención* que llevan a modificar su conducta cotidiana: cambios en los horarios habituales; transformación de los senderos y espacios transitados; restricción de las relaciones sociales, ya que todo desconocido se convierte en sospechoso; reducción de la vulnerabilidad personal adquiriendo armas, perros, alarmas –que ya son parte del paisaje urbano– o aprendiendo defensa personal.

Cada una de estas acciones de defensa de la población son causa y efecto de un nuevo comportamiento social: individualismo, angustia, inseguridad, marginación, desamparo, aislamiento, desconfianza, agresividad. Y, por si fuera poco, la ciudad en construcción va perdiendo espacios públi-

cos y cívicos, se generaliza la urbanización privada-amurallada que segrega aún más lo social, espacial y temporal; con lo cual, a la par que la población pierde la condición de ciudadanía, la ciudad relega sus características socializadoras y su posibilidad de *civitas, polis*, foro y *tianquez*.

Es decir, se pueden encontrar, al menos, cuatro impactos explícitos de la violencia en la ciudad: primero, se reduce el tiempo de la urbe, con lo cual las ciudades de la noche tienden a desaparecer ante la percepción de peligro y se vuelve por tanto prohibitivo salir de la casa pasadas ciertas horas. Segundo, hay una reducción del espacio de la ciudad y en particular del espacio público debido a la sensación de encontrarse al acecho. Las ciudades se hacen cada vez más privadas y domésticas, prueba de ello es la cultura a domicilio que se desarrolla con fuerza: cine en casa, comida en casa y trabajo en casa. En tercer lugar, la ciudad pierde ciudadanía porque genera sentimientos de desamparo y de pérdida del sentido de colectividad, solidaridad y comunidad. Y finalmente, la ciudad comienza a cambiar su estructura. Hoy tenemos barrios autárquicos e inaccesibles, donde sólo pueden entrar personas autorizadas, so pretexto de la seguridad. Se introduce el fraccionamiento como forma más excluyente de segregación, que conduce a la *foraneización* en la población. En otras palabras, es más grave el impacto de la violencia en la ciudad que la ciudad en la violencia; ésta última está acabando con la esencia de la urbe: el tiempo, el espacio, la ciudadanía y la unidad urbana.

Responder a la pregunta sobre si la ciudad es escenario o causa de la violencia, tiene repercusiones en el énfasis de las políticas urbanas y de seguridad. Si la ciudad es una causa de la violencia, la política urbana bastaría para resolver los problemas de inseguridad; sin embargo, en muchas ciudades se han desarrollado muy buenas políticas urbanas que no han logrado reducir o abatir la violencia.

Pero sí hay algunas violencias propias de la ciudad y la ciudad es un espacio donde ocurren múltiples actos violentos. Es decir, hay una relación entre ciudad y violencia, pero no de causalidad o determinismo unívoco. Existe es una violencia típicamente urbana, en la que pueden intervenir con resultados positivos las políticas urbanas. Están, por ejemplo, la violencia que introduce el transporte, ya sea por los accidentes o el uso del servicio bajo formas violentas; las invasiones que, aunque han disminuido en la región, siguen presentándose bajo las formas de transgresión violenta a la propiedad inmueble; la violencia en los estadios también es típicamente urbana, no sólo por el emplazamiento ciudadano de los escenarios, sino también porque hay una vinculación entre las *barras bravas* y las pandillas; las pandillas generan una violencia propia de lo urbano que se ancla territorialmente alrededor del barrio, incluso, para transnacionalizarse.

Hay también una violencia vinculada a la convivencia social que se origina en la segregación propia de la ciudad, en la *foraneidad*, que lleva al vandalismo o a la intolerancia.

En consonancia con esta particularidad urbana de la violencia se pueden plantear políticas en la línea de “prevención situacional” para enfrentar un tipo particular de violencia. Con la prevención situacional no se resuelven todos los problemas del tráfico de drogas pero sí ciertas fases del ciclo; también se puede intervenir en algunas formas de la violencia política, tal como ocurrió con la renovación urbana en París, a través de las propuestas de Haussman. En otras palabras, las políticas urbanas y la prevención situacional atacan un tipo particular de la violencia, así como lo hacen las políticas dirigidas a la convivencia; en unas y otras el espacio público puede ser un instrumento poderoso para que se encuentren los distintos actores y procesen sus diferencias (Carrión F., 2004b).

Sin duda que las buenas políticas urbanas permiten reducir los índices de violencia objetiva y las tasas de percepción de inseguridad. Es en esta segunda línea, conocida también como violencia subjetiva o de percepción de inseguridad, donde se puede hacer mucho; en ella los espacios públicos, los medios de comunicación, la institucionalidad, la reducción de los delitos frecuentes y menores, pueden jugar un papel importante, incluso en la reducción de la violencia objetiva.

Seguridad ciudadana: ¿del Estado, de las personas o de las ciudades?

Si la violencia, el Estado y la ciudad han cambiado, lo lógico es que las formas de entenderlas (conocimiento) y actuar (políticas) también cambien. Por un lado, hoy en día la violencia dominante no es la violencia tradicional, sino la moderna y, por otro, la ciudad ya no es una forma particular de organización territorial expresada a partir de fronteras sucesivas, sino articulada en red.

Tenemos, entonces, un incremento y transformación de las violencias urbanas que no pueden ser tratadas o reducidas exclusivamente con terapias, control o represión, como se hacía antes. Hoy es necesario ubicarnos en el momento histórico de las políticas de seguridad, porque la seguridad que hoy se plantea no es aquella que nació al calor de la Guerra Fría.

La seguridad, entendida como *seguridad nacional* tenía como objeto central la soberanía del Estado nacional y su política era la defensa de la integridad territorial frente a un enemigo externo. La institucionalidad que asumía esta política eran las fuerzas armadas y los ministerios de de-

fensa. Después se desarrolló la llamada *seguridad pública* que tenía como objetivo mantener el orden público y su política estaba dirigida hacia la eliminación del llamado enemigo interno. El marco institucional estaba compuesto principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de justicia).

Hoy estamos entrando al campo de la *seguridad ciudadana*, donde el objeto es la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales. En este caso, el garante del respeto al derecho y al deber de las personas es el Estado. La política es asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, que hace presumir que nos encontramos en una fase histórica de transición hacia la constitución de un marco institucional de gobierno de la seguridad ciudadana.

Así tenemos que la seguridad ciudadana es abordada desde una doble óptica interrelacionada que proviene de la reforma del Estado, vía su descentralización y modernización. En el primer caso se aprecia una nueva relación *local-nacional* que conduce, por ejemplo, al surgimiento de múltiples policías (nacionales y locales) y a un mayor protagonismo de los municipios; y, en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones *público-privadas*. En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (policía y justicia) y con la reforma al poder público (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el primero tiene un nuevo rol: garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida; es decir de la ciudadanía, como primera forma de participación en la ciudad para el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

Las políticas de seguridad ciudadana son elaboradas desde una perspectiva nacional, como lo hace Chile con las propuestas de Carabineros alrededor del Plan Cuadrante o de la División de Seguridad Ciudadana del Ministerio del Interior, con Comuna Segura. O También desde la perspectiva local, donde el caso de Bogotá es particularmente representativo, debido a que durante doce años se planteó una política urbana global que redujo notablemente las tasas de violencias: los homicidios pasaron de más de 80 por cien mil habitantes a alrededor de 22. No hay en América Latina una ciudad que haya tenido tan importante disminución de la violencia, lo cual confirma que una buena propuesta de política urbana sí permite definir una política de seguridad exitosa.

La otra propuesta es la de Cali, pero con una entrada distinta, ahí se puso énfasis en una política explícita de seguridad ciudadana que se convirtió en la política general para la ciudad. El proyecto se denominó Desepaz

(Desarrollo, Seguridad y Paz) y durante el periodo que funcionó logró reducir de 125 homicidios a alrededor de 80 por cien mil habitantes. Desgraciadamente con la salida del Alcalde Rodrigo Guerrero, la propuesta se vino abajo y las tasas recuperaron sus niveles históricos. Esta experiencia nos muestra la necesidad de la continuidad y de políticas de largo plazo.

Las políticas: del control a la seguridad ciudadana

En general se puede afirmar que el enfoque tradicional para enfrentar la inseguridad está asociado al concepto de seguridad pública, donde se ve a la violencia como un problema de orden público que erosiona las instituciones estatales y donde estos actos son ejecutados por un enemigo interno. De allí que el esquema central de la política de seguridad se defina por la trilogía: policía-justicia-cárcel como piedras angulares dominantes.

En otras palabras, las políticas hegemónicas son de *represión o control* —la policía, la justicia y el sistema carcelario—; de *privatización o seguridad privada* (seguros, guardianía privada, porte de armas) inscritas en la vía mercantil; y las llamadas *políticas preventivas*, como si fueran originarias de matrices conceptuales distintas. Frente a ellas emergen propuestas innovadoras vinculadas con las corrientes de la denominada *seguridad ciudadana*, en el marco de un nuevo contexto histórico de la sociedad mundial que busca, en última instancia, redefinir la relación entre las instituciones gubernamentales y la población.

El salto a la seguridad ciudadana no es un acto exclusivamente voluntarista de política pública sino un cambio histórico en los procesos sociales, que conduce a una transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Es decir, la seguridad ciudadana no es exclusivamente una respuesta al incremento de la violencia sino, principalmente, un cambio estructural en esa relación.

Esta mutación ocurre al momento en que se entra en una nueva lógica; esto es, cuando queda atrás la guerra fría y se estructura el Estado social de derecho bajo formas democráticas. En este momento lógicamente el tema de la protección estatal ya no se centre en sí mismo, esto es, en el mantenimiento del orden público, sino que se desplace hacia la ciudadanía. En el primer caso opera la lógica del enemigo interno edificada bajo la guerra fría y, en el caso de la seguridad ciudadana la lógica de la necesidad del mantenimiento de los derechos y de las libertades de la ciudadanía.

Históricamente la seguridad ciudadana nace en España con el fin de la dictadura franquista y la aprobación de la Constitución en el año de 1978. Desde allí se podría afirmar que éste nacimiento y aporte español le otorga la carta de originalidad a Europa. En América Latina, con la extinción de las

dictaduras a principios de la década de los ochenta del siglo anterior, ocurre lo mismo; a partir de ahí empiezan a producirse signos alentadores en la transformación estatal que conducen a la disyuntiva de la seguridad ciudadana: o más seguridad (control y privatización) o más democracia (derechos y libertades); esto es, dentro del concepto de seguridad ciudadana a cuál componente se le asigna más importancia: a la seguridad (Colombia) o a la ciudadanía (Bogotá).

Mientras la inseguridad va ligada a la desprotección, la seguridad ciudadana se refiere a la existencia de un orden público que elimina las amenazas de violencia en la población y permite la convivencia segura. Se trata de la existencia de una organización social a la cual el ciudadano pertenece y defiende. Se refiere al reconocimiento de los derechos de los otros (la libertad) y en el límite, cuando hay un hecho violento, tiene que ver con la restauración del daño causado y el castigo al culpable, pero entendido como disuasión. La seguridad ciudadana protege a la ciudadanía en el ejercicio público y privado de los derechos y deberes. La seguridad ciudadana se obtiene en un Estado social de derecho donde la libertad del “respeto al derecho ajeno” es legal, legítima y democrática. En suma, es la función socializadora que provee la sociedad y sus instituciones: la confianza.

En este proceso hay actores institucionales y sociales que deben redefinir sus funciones y otros, por el contrario, asumir nuevas atribuciones. De allí que tengamos necesariamente una disminución del peso asignado, por ejemplo, a las policías nacionales y al sistema de justicia, como elementos centrales de la seguridad pública; y como contrapartida el traspaso de algunas de sus competencias a instituciones como los municipios y la ciudadanía, que empiezan a tener roles cada vez más significativos. La misma policía debe redefinir su función intentando vincularse más a la población (policía comunitaria), especializándose (el peso de la inteligencia por sobre la represión), descentralizándose (policías municipales), entre otros.

De allí que hoy en día tengamos un cruce de instituciones nacionales y locales que tendencialmente mantienen un movimiento contradictorio de dirección hacia lo local (municipalización) y hacia lo supranacional (internacional). Mientras Europa está en un proceso de consolidación de los dos ámbitos con, por un lado, el fortalecimiento de las políticas locales (modelo de Barcelona) y, por el otro, desde lo supranacional, con las entidades desarrolladas en el marco de la Unión Europea (Foro Europeo de Seguridad Urbana, nacido en 1992). En cambio en América Latina todavía se está en una situación precaria donde lo internacional sólo aparece a través de convenios interinstitucionales por sectores, y sólo algunas ciudades y municipios generan propuestas interesantes de seguridad ciudadana. El nivel nacional está prácticamente ausente en este campo.

Es importante resaltar que en el ámbito local europeo hay una tradición interesante de seguridad ciudadana, en tanto que existen casos de excepción y recientes en Latinoamérica que aún no terminan por configurar una tendencia general. Y es que en América Latina este quiebre no tiene más de diez años mientras en Europa se presenta hace casi el doble de tiempo.

Conclusiones

- La violencia viene de la desigualdad social y económica, así como de la reforma del Estado, impulsada en la región desde mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado: las políticas hegemónicas de seguridad ciudadana están ancladas en los procesos de privatización de la policía, justicia y cárcel. En otras palabras, la violencia se incuba en la combinación de la conflictividad social propia de la sociedad civil y en el desplazamiento de la responsabilidad por la seguridad ciudadana desde la esfera pública hacia la ciudadanía, lo cual significa una delegación a los propios individuos. Participación para los pobres y privatización para los ricos.
- Es necesario articular políticas internacionales con nacionales y locales, porque la inseguridad requiere de medidas nacionales e internacionales que se sientan localmente, debido a que la inseguridad ha logrado construir un escenario mundial de expresión. Si la nueva violencia es una violencia internacional hay que enfrentarla en ese ámbito. Se requiere una política internacional porque la violencia no reconoce fronteras. Las policías en América Latina han sido las primeras en entenderlo, pero faltan otros actores que se inserten en este proceso.
- Son necesarias políticas nacionales: en América Latina es preciso discutir los presupuestos nacionales desde la perspectiva de la seguridad ciudadana. Según estudios del Banco Interamericano de Desarrollo, 14.2 por ciento del PIB de la región se pierde por violencia, una cifra exorbitante y, sin embargo, no tenemos una política económica que haga énfasis en ese aspecto. Por eso, una buena política de seguridad permitirá tener una buena política económica: se reducen gastos innecesarios y se dirigen hacia la política social con lo cual la prevención se garantiza.
- Se requieren políticas locales: no hay un solo país en América Latina que haya bajado las tasas de homicidios desde 1985, pero sí tenemos algunas ciudades que lo han hecho y de manera notable.

- Con las políticas de seguridad ciudadana hay que asignar más peso a la condición de ciudadanía que a la seguridad; esto es, se debe revertir la ecuación o *des-segurizar* la seguridad, fortaleciendo la ciudadanía y el marco institucional donde se despliega. Cada vez es más evidente que se requieren menos políticas de seguridad y más políticas de construcción de ciudadanía, porque si la seguridad ciudadana lo que busca es la tolerancia y la convivencia entre las personas, y el Estado es el garante de esa condición, lo que necesitamos construir son instituciones sólidas, policía legítima, sistema judicial capaz de procesar los conflictos, una sociedad civil organizada, medios de comunicación que no vivan del *rating*.
- Si los costos de la violencia son tan altos, una buena política de seguridad ciudadana debería conducir a un presupuesto nacional que la considere en su justa dimensión. Entonces una buena política económica es una buena política de seguridad ciudadana, una buena política de seguridad ciudadana es una buena política económica.
- Los países que tienen las más altas tasas de inseguridad son los que invierten los mayores recursos en seguridad: Colombia, El Salvador y Guatemala. Por el contrario, los países que tienen las tasas más bajas de inseguridad son aquellos que invierten más en políticas sociales: Costa Rica, Chile y Uruguay.

Bibliografía

- Acero, Hugo, “Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001”, en Fernando Carrión, comp., *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, FLACSO / Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2002, pp. 451–474.
- Alcaldía de Cali, “Desepaz: Lo que estamos haciendo por su seguridad”, 1994.
- Báez, Edwin, *Seguridad lex*, Quito, 2002.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo, “Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana”, Washington D.C., mimeo., 1996.

- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter, *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*, Washington D.C., FLACSO, Banco Interamericano de Desarrollo, 1999.
- Camacho Guizado, Álvaro, *Seguridad para la gente o seguridad para el Estado*, Bogotá, Universidad Nacional, 1994.
- Camacho Guizado, Álvaro y A. Guzmán Barney, *Colombia: Ciudad y violencia*, Bogotá, Ediciones Foro Nacional por Colombia, 1990.
- Carrión, Fernando, “De la violencia urbana a la convivencia ciudadana”, *Ecuador Debate*, 1995.
- Carrión, Fernando, comp., *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?*, Quito, Ecuador, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, FLACSO / Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2002.
- Carrión, Fernando, “El espacio público: punto de partida para la alteridad”, mimeo., Quito, Ecuador, 2004a.
- , “Pobres las ciudades de Pobres”, mimeo., La Paz, Bolivia, 2004b.
- Carrión, Fernando y Manuel Dammert, *Economía política de la seguridad ciudadana*, Quito, FLACSO / MMQ, 2009.
- Castells, Manuel, *La era de la información*, Barcelona, Siglo XXI, 1999.
- Concha Eastman, A., Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.
- Dammert, Lucía, “De la seguridad pública a la seguridad ciudadana”, en Oswaldo Jarrín, comp., *Política Pública de Seguridad Ciudadana*, Quito, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO / Esquel, 2004.
- Desepaz, “Estrategias para enfrentar la inseguridad y la violencia”, ponencia presentada al Seminario Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.
- Echeverri, Oscar, “La violencia: ubicua, elusiva, prevenible”, en A. Concha Eastman, Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.
- Gaitán, Fernando y Jairo Díaz, “La violencia Colombiana: algunos elementos explicativos”, Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

García Canclini, Néstor, *Culturas Híbridas*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.

Guerrero, Rodrigo, "Cali's innovative Approach to Urban Violence", *The Urban Age*, vol. 1, núm. 4, 1993.

Guzmán, Alvaro, "Violencia Urbana en Cali durante 1993: una primera aproximación", Ponencia presentada al seminario: Ciudad y Violencia en América Latina, Organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

———, "Observaciones sobre violencia urbana y seguridad ciudadana", en A. Concha Eastman, Fernando Carrión y G. Cobo, comps., *Ciudad y violencias en América Latina*, Quito, Ecuador, Programa de Gestión Urbana / Alcaldía de Cali, 1994.

Londoño de la Cuesta, Juan Luis, Alejandro Gaviria Trujillo y Rodrigo Guerrero, *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

OPS, Organización Panamericana de la Salud, "Salud y violencia: Plan de Acción Regional", (Dto. PAHO/HPP/CIPS/), 1997.

———, *Las condiciones de salud en las Américas*, vol. I y II, Washington, Organización Panamericana de la Salud, OPS, 1998.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Programa Nacional de Rehabilitación PNR, *Violencia Urbana e Inseguridad Ciudadana*, Bogotá, PNUD, 1995.

Ratinoff, Luis, "Delincuencia y paz ciudadana", en Banco Interamericano de Desarrollo BID, comp., *Hacia un enfoque integrado de ética, violencia y seguridad ciudadana: Encuentro de reflexión*, Washington, BID, 1996.

Región-Medellín, Corporación, "Procesos de Urbanización y nuevos conflictos sociales", Ponencia presentada al Seminario: Políticas e Instituciones en el Desarrollo Urbano Futuro de Colombia, organizado por PGU y Alcaldía de Cali, 1993.

Rubio, Mauricio, "Economía Política del Crimen: crimen y crecimiento en Colombia", mimeo., 1996.

Sassen, Saskia, "Las ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos", en Patricio Navia y Marc Zimmerman, comps., *Las ciudades latinoamericanas en el nuevo (des)orden mundial*, México, Siglo XXI, 2004.

Wirth, Louis, *El urbanismo como modo de vida*, México, UNAM, 1988.

Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada*

María Julia Reyna**

Alicia Ziccardi***

Introducción

En los últimos años la cooperación descentralizada entre la Unión Europea (UE) y América Latina ha colocado importantes esfuerzos para impulsar programas y proyectos destinados a enfrentar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social con el fin de contribuir a la generación de una mayor cohesión social. Los gobiernos de las ciudades del siglo XXI, en el marco de los profundos cambios que se advierten en la vida económica y social en ambas regiones, comparten experiencias, participan en redes interregionales para la transferencia de conocimientos, profundizan el debate y las propuestas en encuentros internacionales e inclusive diseñan conjuntamente innovadoras y democráticas políticas sociales que permitan restaurar y/o fortalecer la cohesión social en las sociedades locales.

*Una versión de este artículo fue publicada en el Anuario del Observatorio de la Cooperación Descentralizada, Montevideo-Barcelona, 2006. Las autoras agradecen a Oscar Torres y a Cecilia Nieto su apoyo en el proceso de recolección y análisis de información para la elaboración de este trabajo.

**Profesora de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

***Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad (PUEC-UNAM).

En este artículo se presentan inicialmente los principales rasgos de la llamada “cuestión social” entre los cuales destacan dos: los intensos procesos de migración internacional y las profundas transformaciones que se advierten en el mercado de trabajo: desempleo, precariedad e informalidad. Dado los efectos que generan estos procesos, se recupera el concepto de cohesión social incorporado en las políticas sociales que promueve la cooperación descentralizada entre los gobiernos y regiones de Europa y América Latina. Se analizan también las capacidades diferenciales que tienen los gobiernos locales de las ciudades de una y otra región para promover estas políticas públicas de cohesión social. En este marco se introduce el papel estratégico que cumple la cooperación descentralizada, al impulsar la creación y desarrollo de proyectos y programas sociales del ámbito local, que contribuyen a rediseñar la actuación social de los gobiernos locales en torno a nuevos ejes tales como: la superación de la pobreza; la desigualdad y la exclusión; la promoción de la participación ciudadana y la nueva gobernanza local, a partir del análisis de proyectos y programas de la cooperación descentralizada. Finalmente se aportan un conjunto de observaciones y recomendaciones para el fortalecimiento de las relaciones interregionales en materia de políticas sociales del ámbito local.

La cuestión social y las ciudades del siglo XXI

En el contexto de la globalización económica, la aplicación de políticas neoliberales, el debilitamiento de la sociedad salarial y la reestructuración de los regímenes de bienestar; la cuestión social en las ciudades del siglo XXI está signada por procesos de orden económico, social e institucional. Los más relevantes para los fines de este trabajo son: i) las migraciones internacionales y ii) las condiciones que prevalecen en el mercado laboral: desempleo, bajos salarios, precariedad e informalidad.

Las migraciones internacionales

A comienzos del siglo XXI la magnitud y características de las migraciones internacionales incrementan la demanda de nuevos puestos de trabajo y de un conjunto de servicios públicos básicos (salud, educación, vivienda); la presión ejercida por esta población en las ciudades receptoras afecta la cohesión social. Ante ello los gobiernos locales deben diseñar e implementar políticas encaminadas a solucionar este problema y, sin duda, ese será uno de los principales ejes de actuación de la cooperación descentralizada en los años venideros.

En el continente americano se registran intensos procesos migratorios y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2004), estima que 15 millones de inmigrantes latinoamericanos en su mayoría mexicanos y centroamericanos viven en los Estados Unidos, lo cual equivale a poco más de la mitad del número total de inmigrantes recibidos. Estos inmigrantes, predominantemente hombres, se encuentran en una situación de gran precariedad personal, en su mayoría carecen de documentación lo cual los coloca en la ilegalidad para acceder al mercado laboral; en esta situación se ven obligados a aceptar bajas remuneraciones y un conjunto de situaciones de alto riesgo personal, a cambio de obtener un ingreso que garantice su sobrevivencia y les permita enviar remesas de dinero a sus familias, residentes en sus lugares de origen. Pero también debe señalarse que la fuerte presencia de latinoamericanos, principalmente mexicanos, en las ciudades de Estados Unidos incorpora nuevas tradiciones, valores y prácticas culturales a la vida social de ese país.

Por otra parte, esta migración de latinoamericanos, a diferencia de las décadas anteriores en la que el origen de la misma era de tipo político, tiene actualmente móviles principalmente económicos y se dirige, no sólo hacia el norte y en algunos casos inclusive a Europa, sino entre países de la misma región. Algunos países latinoamericanos como Argentina, Costa Rica, México y Venezuela registran el mayor número de inmigrantes provenientes, por lo general, de países limítrofes o de localización cercana. Estos trabajadores también deben aceptar bajas remuneraciones con un altísimo costo social, puesto que al riesgo personal que asumen al migrar en condiciones de precariedad y sin la documentación requerida, se suman los efectos de la desintegración familiar, el incremento de la responsabilidad de las mujeres que pasan a ser jefas de hogar y la ausencia de la figura paterna, vital para la educación de los niños y los jóvenes. Sin embargo, una característica que presenta la migración más reciente, procedente de América Latina hacia Europa, es el aumento de las mujeres que dejan su país de origen tanto para buscar empleo, como para resolver situaciones de reencuentro familiar.¹

En el caso de los países de la Unión Europea, los movimientos migratorios por causas económicas provienen del entorno geográfico inmediato: Turquía, Túnez, Marruecos y Argelia. A esto se suma una migración intra-regional de trabajadores originarios de países de la propia comunidad, co-

¹La ONU (2006) estima que de los 180 millones de migrantes que hay en el mundo 50 por ciento son mujeres y en América Latina, según CEPAL, las tres cuartas partes de las mujeres inmigrantes de la región son principalmente mujeres jóvenes, en plena edad productiva, muchas de ellas jefas de familia, cuyos destinos finales son E. U., España, Japón, Canadá y Reino Unido.

mo es el caso de Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda, los cuales migran hacia Alemania, Francia, Holanda, Bélgica y Reino Unido, países que poseen mayor desarrollo económico y/o mejores oportunidades de empleo, aunque se afirma que a partir de los noventa este es un proceso más moderado que en décadas pasadas (Albuquerque, 1993). También existe una intensa migración de origen político, a partir de conflictos que llevaron a la desintegración de algunos estados nacionales, como es el caso de la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto armado en Croacia, Bosnia y Herzegovina. En América Latina las condiciones políticas y económicas de las últimas décadas del siglo xx llevaron a que se intensifique nuevamente la migración particularmente hacia España y, en menor medida, a Italia. Sin duda, algunos de los principales problemas de estos inmigrantes son el aprendizaje de otro idioma y la integración a otra cultura, tratando de preservar su propia identidad. En muchos casos son descendientes de inmigrantes que llegaron masivamente a América, en diferentes momentos de los siglos XIX y XX, lo cual les facilita la obtención de la ciudadanía europea y la posibilidad de transitar por los países de la UE.

Desde el punto de vista de la responsabilidad social que deben asumir las autoridades de las ciudades receptoras de esta migración, la presencia de estos nuevos ciudadanos es ciertamente problemática, puesto que no únicamente incrementa la demanda de bienes y servicios básicos en la ciudad, sino que su origen multicultural impone nuevos desafíos a la convivencia. Para enfrentar esta situación los gobiernos locales han diseñado nuevas políticas públicas, a fin de que las ciudades puedan cumplir con la función de ser un espacio de integración social y territorial.²

La crisis de la sociedad salarial: desempleo, precariedad laboral y pobreza urbana

En el marco de la globalización, la aplicación de políticas neoliberales y el debilitamiento de las organizaciones sindicales; las sociedades europeas y latinoamericanas enfrentan profundas transformaciones. Una de ellas es la crisis de la sociedad salarial y de los diferentes tipos de regímenes de bienestar social, que se instalaron desde el fin de la posguerra (Castel, 1997). Así, en el mercado de trabajo urbano tiende a prevalecer la precariedad y la informalidad, junto con altas tasas de desempleo. En el caso de las ciudades latinoamericanas se agregan las bajas remuneraciones que perciben grandes mayorías de trabajadores. Por ello, algunas de las principales consecuencias de estas transformaciones estructurales son el crecimiento de la

²Entre otros, véase Cachón (2004).

pobreza urbana y la aparición de nuevas formas de exclusión social, secuelas que afectan principalmente a las mujeres y a los jóvenes de nuestras ciudades.

En los primeros años del siglo XXI la tasa de desempleo regional promedio oscilaba entre 8 por ciento y 9 por ciento; sin embargo, en veinticinco regiones alcanzaba 18 por ciento es decir, el doble. Si se considera el género, se advierte que la tasa de desempleo de las mujeres es superior a la de los hombres en dos tercios de las regiones (Boletín de la Unión Europea, 2004). Por otra parte, en el caso de las ciudades europeas esta situación laboral ha afectado la calidad de vida de los ciudadanos, ya que impide que funcione el mecanismo del seguro de desempleo, que fue diseñado originalmente para situaciones de excepción, y que aseguraba a los trabajadores temporalmente sin trabajo un mínimo de ingresos para garantizar su supervivencia y la de su familia. Además, estos diferentes fenómenos económicos, sociales y demográficos, contribuyeron a las crisis de los diferentes regímenes sociales de bienestar, creados en Europa desde la posguerra, los cuales nunca fueron plenamente desarrollados en los países de América Latina, debido a ello la situación es más crítica en esta región.

En el caso de América Latina se estima que en el año 2004 un total de 9.4 millones de mujeres en áreas urbanas estaban desempleadas (ONU, 2006). Esta situación afecta también a los jóvenes, que enfrentan actualmente mayores dificultades que en el pasado para acceder a una actividad remunerada y/o prolongar su permanencia en el sistema educativo. La tasa de desocupación de los jóvenes en la región alcanza 15.7 por ciento, que es más del doble que la de los adultos y, además, entre los jóvenes la tasa de desempleo de las mujeres supera a la de los hombres en más de un 50 por ciento. En el año 2002 se estimaba que una tercera parte de los jóvenes urbanos eran pobres (CEPAL, 2004). En este sentido, si bien la perspectiva de género que defiende los derechos de igualdad para las mujeres es ya un componente incorporado en las políticas sociales, en el caso de los jóvenes, como se verá más adelante, es hasta 2006 cuando sus problemáticas comienzan a considerarse como prioridades dentro de las políticas sociales para desarrollarse en el marco de la cooperación descentralizada.

Sin duda son la precariedad y la informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo urbano, así como las prácticas de exclusión de ambas regiones, las principales causas de la pobreza urbana. En las ciudades latinoamericanas, en particular, la expresión espacial de estos procesos es la masiva presencia de actividades informales en las calles, colocando a los gobiernos locales en la necesidad de actuar para intentar resolver la creciente tensión entre el derecho al trabajo y el derecho a la ciudad. Según CEPAL (2004), en 2002 de un total de 221 millones de pobres, 66 por

ciento habitaba en ciudades. Esta situación ha llevado a señalar que en la región se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza. Sin embargo, la misma fuente informa que entre 2003 y 2006, América Latina

ha mostrado un notable desempeño económico y social. Este periodo ha sido el mejor en 25 años en términos de progreso en la reducción de la pobreza, mejora en la distribución del ingreso en algunos países, disminución del desempleo y aumento en el número de puestos de trabajo (CEPAL, 2006).

Pero tanto en las ciudades latinoamericanas como europeas se advierten diferentes formas de exclusión social, tales como las prácticas discriminatorias por género o etnia, que afectan a diferentes colectivos sociales, así como los obstáculos para acceder a la justicia, al crédito, a los servicios básicos o a la vivienda, los cuales son fuentes de desigualdad social. Esto ha llevado a que la ONU afirmara en años recientes que el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad, porque pese al considerable crecimiento económico que se registra en muchas regiones, es más desigual que hace diez años. La desigualdad se manifiesta de manera amplia y diversa en las diferencias económicas y sociales que existen entre el campo y la ciudad, entre regiones ricas y regiones pobres, entre las condiciones de vida opulentas en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías. En América Latina, que es la región más desigual del mundo, determinados colectivos sociales –indígenas, mujeres jefas de hogar, adultos mayores, discapacitados, jóvenes de las clases populares– acumulan un conjunto de desventajas económicas, sociales e institucionales.

Todos estos procesos generan una ruptura del tejido social y provocan efectos negativos sobre la cohesión social. Así, mientras en las ciudades europeas se acepta que existe cierto malestar social; en las latinoamericanas la gravedad de la situación es tal, que se genera un clima propicio para que proliferen la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados. Por ello a pesar de que la naturaleza de los problemas vinculados a la pobreza, la exclusión y la desigualdad en las ciudades puede ser similar en la región europea y latinoamericana, la intensidad y masividad de estos procesos en ésta última es infinitamente mayor, y constituye uno de los principales desafíos y ejes del trabajo que ha asumido la cooperación descentralizada, a fin trabajar conjuntamente para lograr revertir los efectos de la crisis.

La cohesión social en la agenda de la cooperación descentralizada

Las estrategias y los instrumentos de la Unión Europea

Dado que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son procesos complejos que generan efectos negativos sobre la sociedad, provocando situaciones de extrema fragmentación y/o segmentación de la sociedad, las acciones y políticas sociales persiguen crear condiciones de mayor equidad y por esa vía alcanzar sociedades más justas. En este sentido la noción de cohesión social, incluida en las políticas de la Unión Europea desde hace varias décadas, fue retomada en el *Consejo Europeo de Lisboa*, celebrado en el año 2000, al formularse una estrategia global de lucha contra la exclusión social y la pobreza, para disminuir las profundas desigualdades económicas y sociales existentes en los estados miembros y/o regiones. Esta estrategia definió tres ejes de actuación: la creación de empleos estables y de calidad, la modernización de las estructuras económicas y el refuerzo de la cohesión social.

Actualmente, la cohesión social es una política regional destinada a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas de la UE. Los principales instrumentos utilizados para su logro son los denominados *Fondos Estructurales*³ y el *Fondo de Cohesión*,⁴ instrumentos de solidaridad financiera que cumplen una importante función de redistribución y un impacto significativo en la competitividad de las regiones, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos.

³Los Fondos Estructurales son: el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola-Sección Orientación (FEOGA-O) y el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP). Los fondos estructurales que atienden a la política de cohesión social tienen como objetivo el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (por debajo de 75 por ciento de la renta media per cápita de la UE). Casi 70 por ciento de los fondos están asignados a este objetivo. Los dos primeros persiguen también como objetivo explícito la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales, mientras que el Fondo Social Europeo persigue la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo.

⁴El Fondo de Cohesión Social esta destinado a aquellos Estados miembros que cuentan con un PNB per cápita inferior a 90 por ciento de la media comunitaria, Concentra sus actuaciones en proyectos medioambientales y en proyectos de interés común en materia de infraestructura de transportes.

Los planteamientos originales de la cooperación descentralizada

En el campo de la cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (ALC), la cohesión social constituye una preocupación a partir de las últimas décadas; es en 1995 cuando la Comisión dio a conocer un conjunto de acciones para el fortalecimiento de estas relaciones de cooperación con el objetivo de luchar contra la pobreza y la exclusión social. Cuatro años después, en la *Cumbre de Río de Janeiro*, la Comisión puso de manifiesto su preocupación por la situación prevaleciente en América Latina, considerada la región más desigual del mundo y señaló la necesidad de actuar para contrarrestar esta situación. Pero fue en la *Reunión Ministerial Institucionalizada entre el Grupo de Río y la Unión Europea* de marzo de 2003, en que se expusieron las limitaciones económicas, políticas y sociales que generan las condiciones de miseria y la exclusión social que prevalecen en ambas regiones.⁵

Un diagnóstico compartido entre ambas regiones se incluye en la *Declaración de la Cumbre de Guadalajara (México) EU-ALC* de mayo de 2004, donde la cohesión social pasa a ser una de las problemáticas prioritarias al considerarse que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. En la misma se señala la necesidad de emprender medidas para combatir la xenofobia y la discriminación, especialmente motivadas por causa del género, la raza o las creencias, combatir todo tipo de violencia, especialmente contra las mujeres e intrafamiliar y garantizar el respeto a la diversidad cultural. Ambas regiones coincidieron también en transformar esa preocupación común en compromisos concretos, con el diseño de políticas de cohesión social que permitieran el combate eficaz a la pobreza, a la desigualdad y a la exclusión.

Las áreas que se incluyen en las políticas y programas de cooperación descentralizada encaminadas al logro de una mayor cohesión social son: educación, nutrición, salud, vivienda, agua potable, alcantarillado, desarrollo de infraestructura, y; empleo intensivo y decente. Al mismo tiempo, se identifican un conjunto de instrumentos que es necesario activar, tales como: aumento de la inversión pública; desarrollo de mecanismos financieros innovadores de carácter multilateral; nivel adecuado de gasto público para los sectores sociales; creación de infraestructura básica; fondos de solidaridad nacionales; mejor acceso a los servicios sociales y a otras actividades que benefician a los grupos pobres y marginados; evitando, al

⁵Véase discurso pronunciado por el Comisario Patten en Vouliagmeni, el 28 de marzo de 2003.

mismo tiempo, la dependencia excesiva del financiamiento externo para el desarrollo de estas políticas. Asimismo, se requieren políticas económicas que alienten tanto la inversión como una mejor distribución del ingreso para reducir las brechas existentes de desigualdad y falta de equidad; además de políticas fiscales que permitan una mejor distribución de la riqueza y garanticen niveles adecuados de gasto social.

En la *Cumbre de Guadalajara*, México, del año 2004, se declaró la cohesión social como un objetivo compartido y un eje fundamental de las relaciones entre las regiones de la UE y de ALC; en ese contexto se crea el Programa EUROSOCIAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud. También se hizo un llamado a numerosas instancias internacionales como la Comisión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial para que contribuyan a alcanzar estos objetivos.

Los nuevos planteamientos sobre la cohesión social (2006)

La Cumbre de Alto Nivel de Bruselas

Los días 27 y 28 de marzo de 2006, a iniciativa de la Unión Europea, se realizó en Bruselas una Conferencia de Alto Nivel sobre la lucha contra las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión en los países de la UE y ALC, en la que participaron no sólo los miembros de la Comisión y ministros de diferentes países de ambos continentes, sino también representantes de la sociedad civil, empresarios, sindicatos, organizaciones sociales y universidades. En esa ocasión Vladimir Spidia, Comisario de la Comisión Europea, responsable en materia de Empleo, Asuntos Sociales e igualdad de Oportunidades; afirmó que

Ningún país europeo o latinoamericano puede enfrentarse en solitario a los retos que plantean la globalización, el desarrollo sostenible y la cohesión social. Debemos encontrar fórmulas originales de cooperación regional que supongan un apoyo colectivo a las reformas, respetando la diversidad de los países. América Latina da los primeros pasos en este sentido y la UE puede aportar su experiencia, ya dilatada, basada en una estrategia integrada al servicio del crecimiento y del empleo y

en diversos instrumentos, desde la definición de los derechos fundamentales hasta una política de cohesión ambiciosa.

Se sostuvo que estas políticas integradas deben tener por objetivo la igualdad de oportunidades, el acceso universal a la educación y a la sanidad y que deben promover el trabajo digno. Además deben tener por objetivo eliminar las discriminaciones y la pobreza. La actuación del gobierno debe acompañarse de una mayor participación de todos los agentes económicos, sociales y de la sociedad civil, con el fin de construir *una gobernanza moderna, con capacidad de crear consensos compartidos sobre las reformas necesarias para promover el desarrollo sostenible*. Las líneas estratégicas de intervención propuestas son: i) el respeto de los derechos fundamentales y la promoción de la igualdad y de la inclusión social, ii) el desarrollo de los recursos humanos, iii) el empleo productivo y el trabajo digno, iv) la integración regional y sus instrumentos financieros y el fomento del diálogo social.

También cabe mencionar que en la reunión de Bruselas de 2006 se reconoció la importancia central de esta problemática, a través de la Comisión Europea de Empleo, Asuntos Sociales e igualdad de Oportunidades que propuso la creación de un *Foro de Cohesión Social*, como lugar privilegiado para discutir los grandes temas del desarrollo social y humano, reuniendo para ello a agentes y autoridades públicas, a la sociedad civil, al sector privado y a las organizaciones internacionales, europeas y de América Latina y el Caribe.

La Conferencia Anual de la Cooperación Descentralizada UE-AL, Montevideo, Uruguay

Del 28 al 30 de marzo de 2006 se realizó en la ciudad de Montevideo la *Primera Conferencia Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada*. En la declaración final los participantes acordaron presentar un conjunto de recomendaciones ante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y de la Unión Europea, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, entre las cuales se incluyeron las relacionadas con las políticas de cohesión social. En el tercer punto de la Declaración se afirma que:

En los últimos años, diversos programas, proyectos y acciones de cooperación descentralizada entre entidades locales de la Unión Europea y América Latina –promovidos tanto por instituciones de carácter local como por la propia Comisión Europea– han realizado importantes contribuciones al desarrollo

urbano. Remarcamos la importancia de continuar apoyando el desarrollo de este tipo de iniciativas, orientando las acciones particularmente hacia el reforzamiento de la acción de los gobiernos locales en el ámbito de la cohesión social, la gobernabilidad democrática y la integración regional.

Asimismo, las temáticas de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión son consideradas como los problemas más urgentes que deben enfrentar los gobiernos locales y regionales. A la par se afirma que las iniciativas dirigidas a gobiernos locales y regionales de Europa y América Latina tienen un papel decisivo en la promoción de la cohesión social. En particular interesa promover aquellas políticas dirigidas a la integración de los inmigrantes, y a la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, esto último con el refuerzo de la perspectiva de género en las diversas políticas públicas locales y en la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres.

Estos debates internacionales previos contribuyeron a enriquecer el diálogo de la *IV REUNIÓN CUMBRE DE VIENA*, Austria, 2006, en la que fueron discutidos y analizados profundamente los problemas de la pobreza, la exclusión y la desigualdad. En esa ocasión se formularon propuestas encaminadas a una mayor cohesión en el marco de la cooperación.

La Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Viena

En mayo de 2006 en el marco de la *IV CUMBRE UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA Y CARIBE*, celebrada en Viena, se reafirmó la intención de enfrentar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social con el objetivo de lograr sociedades más integradas. Se profundizó el diagnóstico social y se definieron nuevas estrategias en materia de políticas públicas; de fomento a la responsabilidad social de las empresas; de estímulo al diálogo social y a la participación de la sociedad civil; así como de respeto a la diversidad étnica.

En la Declaración de Viena del 12 de mayo de 2006, los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, reafirmaron el compromiso con la promoción de un crecimiento económico equitativo y sostenido, a través de la creación de más y mejores empleos y de la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; reconocieron la necesidad de promover políticas públicas responsables –fiscales y de protección social– que conlleven una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico. Asimismo, se considera la generación de trabajo decente como un elemento clave para sustentar el desarrollo económico y social, prestando especial atención al tema del empleo de

los jóvenes, a través de la creación de capacidad técnica, mediante políticas de educación y formación profesional. Entre los instrumentos necesarios se mencionaron la necesidad de estrategias generales e integradas, así como políticas públicas que garanticen la igualdad de oportunidades y mejores condiciones de vida y de trabajo para todos. Esto significa un mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, bajo una perspectiva de género y con prioridad en los grupos de población más vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Por otra parte, se reconoció la necesidad de políticas públicas específicas para la protección de los niños y de los jóvenes, para prevenir la reproducción de la pobreza.

Pero más allá de reafirmar el compromiso gubernamental, se afianzó la importancia del fomento a la *responsabilidad social de las empresas, del estímulo al diálogo social y a la participación de todos los interlocutores pertinentes, incluida la sociedad civil; y del respeto a la diversidad étnica, con el fin de construir sociedades más cohesionadas*. En este contexto los intercambios de experiencias entre los países y regiones de Europa y América Latina, constituyen espacios valiosos en la búsqueda de políticas sociales, que permitan superar el malestar social que caracteriza a las sociedades del siglo XXI.

Las capacidades institucionales de los gobiernos locales

Ante estas difíciles situaciones económicas y sociales cabe preguntarse ¿Cuál es el papel que deben desempeñar los gobiernos locales (municipales) en materia de políticas sociales urbanas a inicio del siglo XXI, para lograr sociedades más equitativas e incluyentes? Sin duda esta es una interrogante difícil por las diferentes situaciones que prevalecen entre las ciudades de la región europea y latinoamericana. En esta última, las políticas sociales han estado concentradas, por lo general, en las instancias de los gobiernos centrales y/o estatales (provinciales) y sólo recientemente y en algunos países, comienzan a ser delegadas, otorgándose competencias y recursos para el desarrollo de una acción pública desde el gobierno local. En la región europea, en cambio, existe una importante tradición de actuación social realizada por los gobiernos locales, particularmente de las ciudades.

Capacidades institucionales diferenciadas

Hay cierto consenso en que los gobiernos locales de las ciudades del siglo XXI deben cumplir un conjunto de funciones, entre las que destacan:

a) En lo económico: promover el desarrollo económico sustentable, a través de la creación de condiciones propicias para atraer la inversión y generar empleo digno, facilitando las iniciativas que proviene de la economía social, invirtiendo en cuidado del medio ambiente y en los recursos naturales, así como en la conservación y uso del patrimonio histórico

b) En lo social y cultural: garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos a la salud, la educación, el empleo, la vivienda y la cultura, con criterios de calidad y equidad –de género, origen étnico, país o del lugar de residencia– reconociendo la multiculturalidad y el resguardo de la identidad étnico-cultural.

c) En lo institucional: reconocer que las nuevas responsabilidades ejercen presiones sobre las capacidades institucionales y financieras (Declaración del ODC, Montevideo, 2006). Para enfrentarlas se requiere una nueva gobernanza local, que garantice un rediseño institucional eficaz para atender las demandas de la ciudadanía, que opere con criterios de transparencia y rendición de cuentas de los gobernantes y que en el diseño y gestión de las políticas públicas incluya a los diferentes actores económicos, sociales y civiles involucrados en estos asuntos públicos.

d) En lo político: consolidar y fortalecer la democracia local, ampliando las formas de representación política y social. Promoviendo la participación de la ciudadanía en las decisiones públicas, a fin de combinar y fortalecer la democracia representativa con prácticas propias de la democracia participativa. Para ello es de fundamental importancia que el gobierno local diseñe y promueva la inclusión de la ciudadanía, a través de la creación de espacios e instrumentos de participación ciudadana (Ziccardi, 2003) y potencie el empoderamiento de las acciones públicas locales (cfr. Declaración del ODC, Montevideo, 2006).

Varias de las acciones que se enmarcan en este ideario se vienen impulsando desde la cooperación descentralizada hace ya casi una década, con la creación de la Red URB-AL núm. 5 con sede en la ciudad de Montevideo. A partir de entonces se llamó la atención sobre la importancia del diseño y aplicación, con criterios de integralidad, de las políticas socio-económicas y ambientales del ámbito local.⁶ Al mismo tiempo se afirmó que para ello los gobiernos locales debían innovar sustancialmente en su estructura y organización institucional, así como en el contenido de las políticas públicas destinadas a atender las necesidades y demandas sociales.

Sin duda, en este aspecto la cooperación descentralizada puede jugar un papel estratégico, en la medida que los gobiernos locales de las ciudades latinoamericanas pueden beneficiarse de las experiencias que ya ha desarrollado la región europea. Pero debe señalarse que la situación institu-

⁶Cfr. Bodemer, Coraggio y Ziccardi (1999)

cional de los gobiernos locales en Europa y en América Latina es sustancialmente diferente. En el viejo mundo el gobierno local constituye un ámbito con competencias específicas y concurrentes con el central y el intermedio y, sobre todo, ejerce autónomamente las funciones de gobierno y de administración que rigen la vida de sus sociedades y sus territorios. En los países latinoamericanos, en cambio, existen situaciones de desarrollo institucional diferenciales entre las ciudades de la región, por ejemplo, es en las ciudades capitales donde se concentran las mejores capacidades y recursos (tanto humanos como tecnológicos y financieros), mientras que en la gran mayoría de los gobiernos locales se advierten fuertes limitaciones, relacionadas principalmente con cuestiones tales como: diseños institucionales que reproducen la estructura y funcionamiento del ámbito del gobierno central; una dependencia de los ingresos que proceden del gobierno central y limitaciones para generar recursos propios; personal sin calificación profesional adecuada y reclutamiento de funcionarios según criterios de pertenencia política o grupal; políticas públicas locales sectoriales con una débil coordinación institucional; políticas restringidas de promoción del desarrollo económico local aún cuando uno de los principales problemas es el desempleo urbano; las formas de participación ciudadana formales y en muchos casos la apatía y el desinterés de gran parte de la ciudadanía para participar en los espacios institucionalizados. Todo ello desfavorece que la actuación gubernamental local pueda actuar con eficacia para lograr mayor cohesión social en las sociedades locales.

Por todo ello la cooperación descentralizada es vista actualmente como una de las formas de fortalecer las capacidades locales de la región latinoamericana, debido a que permite la transferencia de conocimientos entre gobiernos locales y no requiere que otros ámbitos gubernamentales actúen como intermediarios. Un avance en esta línea fue la realización del *IV FORO DE AUTORIDADES LOCALES POR LA INCLUSIÓN SOCIAL*, realizado en Barcelona en mayo de 2004 después de la constitución de una nueva organización de *Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*, en cuyo interior se creó una Comisión sobre Inclusión Social y Democracia Participativa. En la Declaración, en la que participaron más de 300 ciudades provenientes de 44 países, se acordó establecer un proceso de formalización de la *Red de Autoridades Locales por la Inclusión Social*, dando cabida a las distintas redes, foros y expresiones de los entes locales y la sociedad civil.

Más recientemente, en la *Declaración de Montevideo de la Primera Reunión Anual del Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE AL* de 2006, se reconoció explícitamente este desarrollo institucional diferencial entre los gobiernos locales de ambas regiones, y se propuso generar iniciativas de promoción de la cohesión social dirigidas a gobiernos locales

y regionales de ambas regiones, pero buscando un impacto directo sobre América Latina. Asimismo, se identificaron como ejes prioritarios de esta actuación: la integración de los inmigrantes, el reforzamiento de la perspectiva de género en las diversas políticas públicas locales y la promoción de la ciudadanía activa de las mujeres.

Las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales

Las políticas públicas constituyen formas de actuación y/o acción gubernamental en determinados campos de la vida económica, social y política en los cuales se requiere la participación activa del Estado. Sin embargo, recientemente se acepta que lo público es un espacio de actuación más amplio, que no puede estar confinado al ámbito gubernamental, sino que debe incluir a diferentes actores económicos, sociales y políticos que estén involucrados de manera directa en la agenda de problemas y asuntos de la nación. De todas formas, los ámbitos de gobierno central o federal, estatal o provincial y municipal o local son los principales encargados de implementar las políticas públicas en sus diferentes etapas, necesariamente consecutivas –diseño, operación o gestión, seguimiento y evaluación– en las cuales pueden participar también otros actores.

Entre el conjunto de las políticas públicas las llamadas *políticas sociales* son aquellas cuyo principal objetivo crear condiciones de equidad social, así como promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Entre ellas pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, están dirigidas al conjunto de la ciudadanía y adoptan 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 políticas sociales es proporcionar los lineamientos generales para garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a bienes y servicios básicos, considerados parte de los derechos sociales, consagrados por lo general en las leyes supremas de los estados. Pero la acción social gubernamental actualmente tiende a combinar y aplicar de manera simultánea políticas universales y políticas focalizadas (Cardoso, de Franco A. y de Oliveira, 2000).

Un tipo particular de políticas sociales son las denominadas *políticas sociales de atención, reducción o combate a la pobreza*, que se han diseñado e implementado en diferentes ciudades de AL, con ellas se busca garantizar las condiciones de sobrevivencia otorgando transferencias monetarias y, en algunos casos, generando capacidades básicas (salud, educación). Ahora bien, estas políticas de atención a la pobreza, junto con otras políticas so-

ciales 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, etcétera), son por lo general políticas en las que se aplican diferentes criterios de focalización y que implican una forma de intervención social del Estado, indispensable para corregir las desigualdades sociales. Por esta razón estas políticas suelen denominarse también políticas de *discriminación positiva* o de *acción afirmativa*.

Además las políticas sociales –educación, salud e inclusive las de vivienda y las urbanas– fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional; en las últimas décadas, gracias a los procesos de descentralización se tiende a traspasar su operación y, en menor medida su diseño y evaluación, a los gobiernos intermedios (estatal o provincial) o locales (municipales). Por ello, según Brugué y Gomá (1998), el principal desafío de las políticas sociales, que en Europa se sustentaron originalmente en un modelo de estado de bienestar que encuentra hoy severas restricciones para garantizar su permanencia, es la construcción de una agenda compleja en la que identifican tres ámbitos de actuación: a) las políticas de promoción económica local; b) las políticas locales de bienestar social y c) las políticas urbanas y de territorio. Es decir se trata de promover acciones públicas innovadoras, lo cual implica pasar de una agenda simple a una agenda compleja a través de un rediseño relacional de políticas sociales; de nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad y de nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial. Sobre la base de los conceptos desarrollados por estos autores y de la perspectiva de análisis contenida en el documento base de la Red núm. 5 URB-AL, se presentan en la gráfica de la figura 1 los principales ejes contenidos en las políticas sociales simples y su paso a hacia políticas socio-económicas complejas.

Lo cierto es que en el marco de los procesos de globalización económica, existen mayores coincidencias en la necesidad de revalorizar el papel fundamental que pueden jugar los gobiernos locales, en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales urbanas. Pero se trata de acciones públicas que implican el paso de una agenda simple a una compleja y el rediseño de las políticas y programas sociales con criterios de integralidad, expresando la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y/o sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía. Se trata también de relacionar entre sí las diferentes actuaciones públicas que realizan las instituciones del gobierno en sus diferentes ámbitos (federal, estatal y municipal), con nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial, tareas en las que la cooperación descentralizada puede cumplir un rol fundamental.

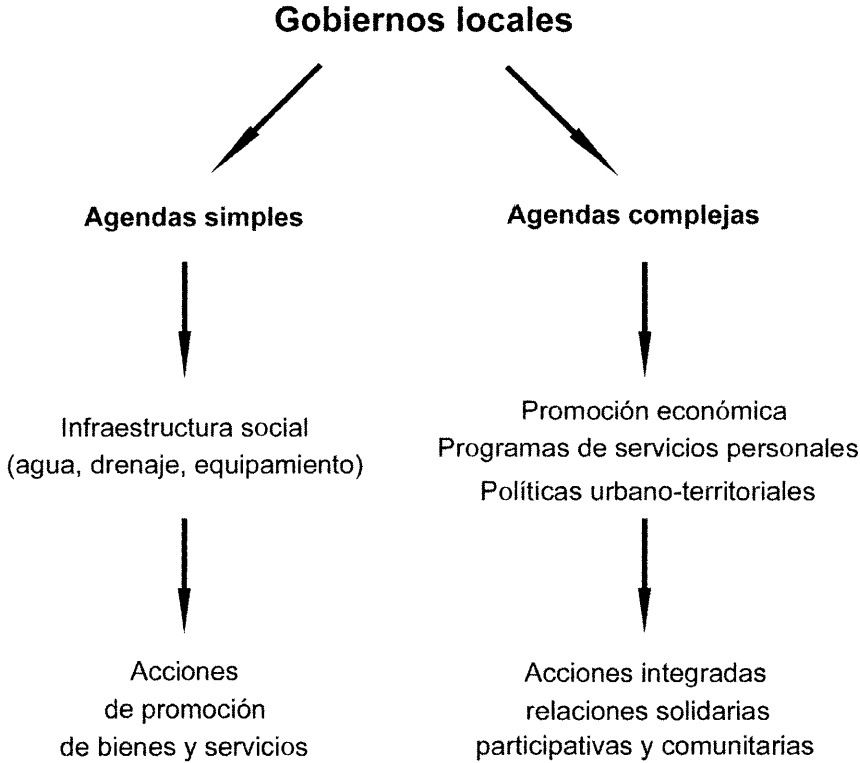


Figura 1. Gobiernos locales.

La cooperación descentralizada para la cohesión social

Las principales y más recientes acciones de transferencias de conocimientos y de experiencias de cooperación descentralizada, compartidas entre Europa y América Latina para la cohesión social, indican que se transita por un nuevo camino, a partir de la introducción de cambios sustanciales en el paradigma de la cooperación descentralizada. Por ello se tratará de exponer seguidamente estas modificaciones desde una perspectiva histórica.

Cambios en el paradigma de la cooperación descentralizada

El estilo de cooperación descentralizada que se va configurando entre Europa y América Latina, está en estrecha relación con los paradigmas de desarrollo que suscriben en cada época, los cuales inciden en el alcance de la misma y en la orientación de los intercambios que se producen. Partiendo de un modelo de asistencia o ayuda basado centralmente en una concepción generalista y estado-céntrica, en la que el *instrumento de este modelo clásico es la transferencia de recursos realizadas a título de subvención a fondo perdido o donaciones sin contraprestación* de estado a estado (González-Badía Fraga y Ruiz Seisdedos, 2003), se va configurando progresivamente uno nuevo centrado en el “desarrollo humano” el cual exige, al decir de Romero (2005), un replanteamiento de los términos en los que se concebía y gestionaba la cooperación al incorporarse el papel del fortalecimiento institucional y el buen gobierno en los procesos de desarrollo, en la creación de condiciones que permitan alcanzar o reconstituir la cohesión social. Así, se reconoce ampliamente que el camino del desarrollo supone mucho más que crecimiento económico, implica el progreso de las personas, las sociedades y de los territorios. Es un proceso integral en el que una

sociedad maximiza sus beneficios, aprovechando las oportunidades que se le presentan tanto en el marco institucional, como en el estado del conocimiento científico y tecnológico a los fines de utilizar eficientemente sus recursos humanos, naturales, cognitivos, económicos y políticos, con el objeto de alcanzar el bienestar físico y emocional de la mayoría de sus miembros (Brito, 2002).

En este mundo global marcado por severas desigualdades, las ciudades y regiones han asumido un papel importante en este sentido. Estas instancias locales y subnacionales son quienes –si bien no ocurre como dinámica generalizada a nivel latinoamericano– facilitan y dinamizan el proceso de desarrollo posicionando a las ciudades/regiones en términos de competitividad, de productividad y de solidaridad. Por ello es relevante el planteamiento formulado por Bodemer, Prats y Whitehead (2004), cuando afirman que Europa debería apoyar una “Red Latinoamericana de poderes locales y regionales” para la generación de entornos favorables, destinados a compartir estrategias de gobernabilidad y desarrollo local.

El nuevo enfoque de la cooperación descentralizada supera la matriz donante-receptor y se basa en lo que se denomina una relación de *parte-*

nariado, acciones basadas en el intercambio entre pares. Coincidimos con Romero (2005), cuando define la cooperación descentralizada local como

el conjunto de iniciativas de cooperación oficial al desarrollo, que bajo el liderazgo de autoridades locales, procura estimular las capacidades de los actores de base territorial y fomentar un desarrollo de carácter más participativo. . . que se sustenta sobre los principios de multilateralidad, interés mutuo y *partenariado*.

Se trata de un sistema de intercambio en el que participan una pluralidad de actores de naturaleza diversa (público-privado), que coinciden a la hora de llevar adelante una iniciativa de la cual todos obtendrán una ventaja. Es un tipo de acuerdo de carácter voluntario, en el que se intercambian saberes y se fortalecen capacidades en las siguientes materias: asistencia técnica, formación de recursos humanos y transferencia de tecnologías, además de movilizar recursos financieros.

La cooperación horizontal para la superación de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social

Puede decirse que la cooperación descentralizada local ha desempeñado un papel de relevancia en materia de cohesión social a nivel latinoamericano al desarrollarse, a partir de los años noventa, un conjunto de iniciativas (redes, observatorios, seminarios, bancos de datos) que expresan el interés de abordar situaciones complejas, tanto para Europa como para Latinoamérica. De esta manera se posibilitaron encuentros sobre las formas en que las ciudades abordaban las situaciones de pobreza y exclusión, así como también para compartir prácticas innovadoras para atender estos problemas sociales. Los espacios locales fueron encontrando, a lo largo de estos años, instancias en las que pudieron reflexionar e identificar estrategias para la reversión de procesos de franco retroceso socioeconómico en sus territorios.

Para ejemplificar los alcances y contenidos que han adquirido estas nuevas relaciones de cooperación descentralizada u horizontal, se expondrán seguidamente dos experiencias cuyo principal compromiso es mejorar la cohesión social en las ciudades: la red constituida por la Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE) y el Programa URB-AL.

La Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE)

Esta red, pionera en intercambios entre ambas regiones, integra en la actualidad a más de 353 ciudades de Europa y de América Latina, está com-

prometida en la *ampliación de los espacios educativos en las ciudades*. Los principios desarrollados en su Carta (1990) se inscriben en una perspectiva integral del desarrollo humano, correspondiéndole a los gobiernos locales asumir con responsabilidad compromisos en la formación y promoción de la calidad de vida de sus habitantes. Es su interés impulsar políticas públicas integrales y participativas, que integren claramente componentes educativos y amplíen los espacios formales de aprendizaje e integración. Se parte de asumir el agotamiento de las instituciones tradicionales de socialización –la escuela y la familia– identificándose potencialidades educadoras en el espacio urbano. Así, las ciudades desde este punto de vista pueden constituirse en múltiples escenarios de generación de aprendizajes y de fortalecimiento de la cultura cívica.

La red fue impulsada por el gobierno de la ciudad de Barcelona y ofrece un conjunto de servicios entre los cuales se destacan:

- El banco internacional de datos (BIDCE), que compila experiencias educadoras de ambas regiones además de documentos de interés sobre la temática.
- Las redes temáticas para intercambiar “ideas y buenas prácticas” en ejes tales como: fracaso escolar, transición escuela-trabajo; educación en valores; tecnologías de la información y de la comunicación.
- Las redes territoriales que agrupan a ciudades de un mismo país con agendas comunes de trabajo, habiéndose organizado siete, de las cuales dos funcionan en América Latina y cinco en Europa.
- Otros instrumentos de encuentro promovidos por la Red son los Congresos Mundiales, que se realizan bianualmente y que operan como un lugar de reconocimiento y de mayor proximidad entre los miembros dedicados a la presentación de las iniciativas educadoras innovadoras, ejecutadas en los espacios locales.

La AICE es un tipo de asociación de interés mutuo que exige la voluntad política explícita, tanto del nivel ejecutivo de gobierno (intendentes, *prefeitos*, alcaldes), como del nivel legislativo (concejos, cámara de representantes o *vereadores*). Se intenta lograr un tipo de acuerdo que supere los periodos de gestión gubernamental ya que las iniciativas, destinadas a trabajar con componentes educativos, exigen acciones integrales y sostenidas.

Al revisar las experiencias incorporadas al BIDCE o las temáticas de sus Congresos, se puede advertir que su agenda ha evolucionado. Entre las mismas se advierte una marcada preocupación por recuperar iniciativas para

la articulación entre la escuela y el mundo del trabajo y la producción; sus centros de preocupación son: los colectivos juveniles; el fracaso escolar y el desarrollo de plataformas de colaboración entre las agencias implicadas en el tema; la ciudadanía y la participación ciudadana; la cultura de paz; el género; la interculturalidad y la inmigración; y, el achicamiento de las brechas digitales como forma de combatir la exclusión.

En su reciente declaración política de Lyon, Francia (septiembre de 2006) se propone: i) dar prioridad en la educación a la infancia y a la juventud, además de promover una educación que continúe a lo largo de la vida; ii) reforzar la democracia participativa y iii) reforzar la cooperación entre las ciudades educadoras con otras redes de ciudades.

Se destacan dos iniciativas: una referida a *juventud* que fue un proyecto de la oficina de AICE-América Latina y otra del Secretariado General vinculada a la utilización del *espacio público* para la participación e integración social. El primero sistematizó 17 experiencias locales de políticas de juventud en temáticas como salud, deporte, recreación, educación y participación. Se planteó como una iniciativa que sirviera de insumo para lograr a futuro abordajes de carácter más integral que consideraran a las juventudes como actores estratégicos del desarrollo. La convocatoria establecía un criterio de selectividad para identificar prácticas de carácter innovador que estimularan nuevas formas de relación entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y las juventudes.

La otra iniciativa está vinculada a la *gestión participativa de los espacios públicos*, reúne 21 experiencias sistematizadas en 2006. Recupera la forma en la que han sido diseñados para la apropiación por parte de las ciudadanas y ciudadanos; el uso cívico de los mismos y la participación comunitaria en su conservación; la visualización de nuevos usos; así como la convivencia entre diferentes colectivos. En este sentido el *espacio público* es entendido como el lugar de lo común, de lo universal, visualizándolo como facilitador de niveles crecientes de integración social, en la medida en que habilita mayores vinculaciones y asociacionismo en espacios sociales heterogéneos. Esta asociación promueve un estilo de colaboración entre sus miembros, valiosa a la hora de ponderar su incidencia en la incorporación de dimensiones para abordar situaciones de pobreza.

En este sentido, puede decirse que Barcelona ha sido originalmente un referente para muchas ciudades latinoamericanas, en materia de descentralización, participación ciudadana, gestión estratégica del territorio, renovación urbana, así como también en la organización de sus servicios sociales. En la actualidad muchas ciudades latinoamericanas registran interesantes e innovadoras prácticas de inclusión de la ciudadanía en decisiones públicas, o en la gestión participativa de los presupuestos públicos.

El Programa URB-AL

Este programa desde sus inicios ha estado orientado a temas de desarrollo local. Desde su creación, en 1995, ha sumado más de 430 ciudades, articuladas mediante proyectos relacionados con temáticas tales como políticas sociales urbanas, droga, conservación de los contextos históricos, participación, control de la urbanización, democratización de las ciudades, entre otras. Las ciudades europeas y latinoamericanas y las organizaciones de la sociedad civil que la integran encuentran una oportunidad de intercambio en los seminarios o reuniones internacionales y en la participación a través de proyectos comunes en las redes creadas.⁷

En los objetivos de las diferentes redes del Programa URB-AL están presentes tensiones y/o preocupaciones vinculadas a la necesidad de generar una estrategia más compleja en materia de combate a la pobreza. Sin embargo, a pesar de reconocer que los procesos de inclusión/exclusión en las ciudades responden a una pluralidad de causas, en los proyectos aprobados no prevalecen iniciativas que privilegien un enfoque integral. La acción estratégica en este campo requiere de una mirada global que integre la mayor cantidad de componentes, que actúen de forma coordinada, utilicen los múltiples recursos disponibles y aprovechen sus potencialidades sinérgicas en el territorio.

En este sentido, merece destacarse el salto cualitativo que implicó el tránsito de proyectos de tipo “A” al “B” y el impacto favorable que tuvo para los actores involucrados. Los proyectos tipo “A” aportan elementos de reflexión, conocimiento y diagnóstico respecto de determinadas temáticas, lo que permite generar líneas de base para establecer comparaciones en materia de consecución de los objetivos planteados. Esto crea nuevas capacidades que pueden ser puestas en juego en los proyectos de tipo “B”, ya que cuentan con problemas identificados y mensurados, además de un buen nivel de avance en la configuración de los cuadros de situación local. Son una bisagra importante para ampliar y profundizar problemáticas urbanas, así como los niveles de interés teórico y de acción por parte de los municipios. Estos diagnósticos fueron sumamente valiosos para ambas regiones, así como también los documentos generados por los expertos como insumo para una mejor comprensión de la compleja y dinámica trama social.

Una de las primeras experiencias de cooperación descentralizada en materia de políticas sociales fue la constitución de la *Red 5* sobre “Políticas sociales Urbanas”, coordinada por la ciudad de Montevideo. El aporte del documento base (Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999) coadyuvó a definir

⁷Véase Arnau Gutiérrez Camps (2005).

a la política social como *el conjunto de medidas e instituciones cuyo objeto es el bienestar de la población*. Mientras que la política económica tiene como objetivo el crecimiento, el lucro o la acumulación del capital, la política social se ocupa de los equilibrios sociales. Pero cabe señalar que esta diferenciación no es nítida ya que los procesos y la política económica producen efectos y estructuras sociales, en tanto transforman o desarrollan a organizaciones, clases y relaciones sociales. Incluso inciden en la emergencia de nuevos sistemas de valores, visiones del mundo y derechos.

En el caso de la *Red 7* de “Gestión y control de la urbanización”, coordinada por la ciudad de Rosario, Argentina, se diseñaron dos intervenciones de carácter “B” que se inscriben en una estrategia más integral: *SUMA. UNA SOLUCIÓN URBANA DESDE UNA MIRADA ALTERNATIVA* y otra sobre *Intervenciones de planificación y recualificación urbana: el enfoque multidisciplinar e integrado*, de la región de Toscana, Italia.

En el Programa URB-AL los proyectos relacionados a cuestiones de género tienen un importante peso. La *Red 12* de “Promoción de las mujeres en las instancias de decisión local”, coordinada por la Diputación de Barcelona, España, adopta una perspectiva de género transversal y de promoción de una ciudadanía activa de las mujeres. Incluye 13 proyectos de tipo “A” sobre temáticas vinculadas a las siguientes temáticas: inserción de la mujer en el mercado de trabajo, autodeterminación, procesos de empoderamiento, formación y capacitación política de mujeres, entre otros. Sólo uno aborda la problemática de la mujer inmigrada, coordinado por la comarca de l’Alt Empordá, España. La importancia que tienen estas iniciativas en los programas de cooperación descentralizada está relacionada tanto con la capacidad de organización que las agrupaciones de mujeres han logrado históricamente, y que les permite imponer en las agendas de gobierno la temática de igualdad de género; como también con el grado de profesionalización de los cuadros técnicos al momento de presentar proyectos a evaluación y aprobación.

En la actualidad sólo se encuentra en ejecución un proyecto sobre Integración de los inmigrantes en la ciudad como forma de combate a la pobreza, coordinado por Granada, España, perteneciente a la *Red 10* “Lucha contra la pobreza urbana”, que coordina San Pablo, Brasil. Tanto en AICE como en la problemática de los inmigrantes internacionales, no se ha adquirido centralidad frente a las difíciles situaciones sociales y políticas que desencadenan estos procesos y las exigencias que los gobiernos locales deben enfrentar para dar respuestas en materia de salud, vivienda, educación, promoción social, respeto a la identidad étnica y cultural, como condiciones de vida básicas para la integración de estos nuevos colectivos sociales a la sociedad en la que habitan.

Respecto a intervenciones dirigidas a la infancia, la AICE cuenta con la Red temática de Pequeña Infancia que coordina Lyon, Francia. Debe decirse que sobre este eje existe un conjunto de recursos provenientes de otras organizaciones y de diferentes ámbitos de gobierno; sin embargo, no presenta un lugar central en las agendas de cooperación descentralizada, algo similar sucede con los proyectos orientados a los adultos mayores.

En el programa URB-AL, la Red 10 de “Lucha contra la pobreza urbana” (R10), busca desarrollar intercambios para mejorar las políticas sociales. Sus objetivos plantean la necesidad de acciones sostenidas en el tiempo, ya que la remoción de la pobreza exige sostenibilidad y compromisos por parte de los actores. Esta red se propone el intercambio de conocimientos y de información sistematizada para la toma de decisiones, de esta manera se apoya el trabajo de muchas administraciones locales que implementan nuevos diseños en sus sistemas de información. Es interesante mencionar el *Proyecto Ciudad y Ciudadanos/as por la inclusión social*, coordinado por el Gobierno de la ciudad de Montevideo, proyecto de tipo “B” que surge de un proyecto de tipo “A”, denominado *Metodologías y herramientas para la creación de Observatorios de Inclusión Social en las ciudades*, coordinado por la Mairie de Saint-Denis durante los años 2003 y 2004. Ambas iniciativas, mantuvieron los mismos socios en las distintas instancias.⁸

Se recuperan para su elaboración las siguientes recomendaciones: contar con apoyo técnico para montar Observatorios capaces de gestionar sistemas de información social georeferenciados; lograr acceder a ámbitos de discusión conjunta sobre la elaboración de indicadores que expresen la multicausalidad de la exclusión local; disponer de lecturas comparadas sobre aspectos emergentes de los procesos de exclusión; promover el intercambio mutuo y horizontal entre actores provenientes de ámbitos académicos y, por último, generar un mecanismo para el reconocimiento de las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan acciones exitosas, vinculadas a temáticas de pobreza en los espacios locales. Estas recomendaciones ya fueron incorporadas y demuestran el interés de los socios frente a la necesidad de aprovechar los recursos desarrollados, además de plantearse un trabajo cuyo desafío es poner la información al servicio de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil. Precisamente en los objetivos para la segunda etapa del proyecto se plantea:

aportar un mejor abordaje por parte de los gobiernos locales
y la sociedad en su conjunto, de los fenómenos relacionados

⁸Los actores involucrados: Municipio coordinador: Intendencia Municipal de Montevideo, municipios socios: Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Prefectura de Porto Alegre, Prefectura de Sao Paulo, Ayuntamiento de Barcelona, Municipio de Saint-Denis y el Fondo Andaluz por la Solidaridad Internacional (FAMSI).

con la problemática de la exclusión/inclusión tanto en la Unión Europea como en América Latina.⁹

La propuesta de trabajo plantea tres líneas claras de actuación que se desarrollarán de forma articulada y complementaria con base en el trabajo en red de los municipios involucrados:

1. Aumento del *conocimiento* y comprensión de los actuales fenómenos de la inclusión y exclusión social, que permita una definición e implementación más eficiente y adecuada de las políticas públicas locales que buscan superar las problemáticas asociadas a la exclusión;
2. La puesta en funcionamiento de *Observatorios de Inclusión Social* como instrumentos adecuados para sistematizar, procesar y difundir información pertinente y actualizada al servicio de actores diversos, directamente implicados en esa área de intervención; y,
3. El *apoyo a la sociedad civil* en sus esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de sectores de población excluidos. Ello supone brindar oportunidades de consolidación y desarrollo a iniciativas en funcionamiento que se consideren sostenibles e innovadoras en el área de la inclusión social.¹⁰

Los *Observatorios de Inclusión-Exclusión* ponen su énfasis en un estilo de monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas de combate a la pobreza urbana, con un fuerte contenido participativo. La iniciativa contempla la incorporación de actores sociales a lo largo del ciclo de trabajo para definir y evaluar la complejidad de la pobreza, así como para participar en las intervenciones que se promueven en la materia. Además se busca explícitamente instituir un instrumento que sirva a las organizaciones de la sociedad civil, desarrollando información que sistematice, procese y visibilice proyectos sociales innovadores.

Una de las primeras actividades propuestas, en sintonía con la generación de canales de participación para la sociedad civil, es la instrumentación de una *Convocatoria a Iniciativas de Inclusión Social* que busca fortalecer la participación, a través del apoyo a prácticas locales de la sociedad civil que aporten en temáticas referidas a inclusión social, convivencia ciudadana y seguridad pública. Uno de los criterios de elegibilidad propuesto es el de incentivar dos presentaciones por organización social, debiendo estar radicadas en los municipios pertenecientes a la Red de Mercociudades. Esta iniciativa se encuentra en plena etapa de ejecución y actualmente se llevan a cabo las primeras acciones previstas.

⁹Cfr. <http://www.mercociudades.org>.

¹⁰*Idem*.

La nueva gobernanza local y la promoción de la participación ciudadana

La cooperación horizontal promueve un estilo de gestión en los proyectos comunes que involucra a una multiplicidad de agencias. La creciente complejidad de la época exige no solo la renovación de los mapas cognitivos, sino también de los instrumentos que posibilitan dotar de mayor gobernabilidad al territorio. Los gobiernos locales comprometidos en mejorar la calidad de vida ciudadana procuran generar procesos para la transformación y consolidación en sus capacidades de gobierno y de ciudadanía.

El desarrollo exige al menos dos claves estratégicas: una vinculada a una mayor gobernabilidad democrática del territorio y otra orientada a la promoción de un estilo de *gobernanza* que incorpore a los actores relevantes en el proceso. En términos de Sen (1999), el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades que disfrutaban los individuos. Ellas dependen de otros determinantes como lo son las instituciones sociales y económicas y los derechos políticos y humanos. Desde esta concepción finalista del desarrollo, se plantea la exigencia de eliminar las principales fuentes de “privación de la libertad”: pobreza, regímenes autoritarios, escasez de oportunidades de empleo, de educación, de vivienda, baja calidad de los servicios públicos, inseguridad, entre otras. Es decir, se le atribuye al proceso de desarrollo un conjunto de estándares que potencian y posibilitan las opciones de ampliar los horizontes de bienestar social.

Es importante el aporte de Joan Prats (2004) para la comprensión entre ambos términos. La noción de gobernabilidad trata que la transición a la democracia, y la democracia misma, sean *governables*; tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático. Para él, lo que

está en juego en muchos países no es el buen gobierno; sino la gobernabilidad misma, en la medida en que si un territorio se torna ingobernable lo amenaza la anomia y la desintegración.

Siguiendo esta línea de análisis, la gobernabilidad y la gobernanza son conceptos interrelacionados. La gobernanza está relacionada a las instituciones y reglas capaces de captar acuerdos institucionales relevantes, de constituir relaciones más horizontales entre redes de actores de cuya calidad depende la gobernabilidad. Son desafíos de carácter internacional.

En este sentido la cooperación descentralizada ha promovido vínculos que rompen con un modelo de tipo jerárquico en la gestión del desarrollo, generando redes tanto de actores estatales como no estatales (sindicatos,

universidades, OSC) que aportan a una construcción del orden social más democrático, basado en mayores niveles de intercambio y de ayuda mutua entre los actores.

Las dos experiencias de Redes seleccionadas otorgan un lugar destacado a la participación de los ciudadanos en las iniciativas que llevan adelante. La AICE en el artículo núm. 18 de su Carta sostiene que:

La ciudad estimulará el asociacionismo como forma de participación y corresponsabilidad cívica, a fin de canalizar actuaciones al servicio de la comunidad y obtener y difundir información, materiales e ideas para el desarrollo social, moral y cultural de las personas. A su vez, contribuirá en la formación para la participación en los procesos de toma de decisiones, de planificación y de gestión que la vida asociativa conlleva.

Los gobiernos locales –tanto europeos como latinoamericanos– comprometidos en crear y recrear un contexto favorable para la renovación de las prácticas públicas, se han comprometido a modernizar sus administraciones para conformar gobiernos ágiles, transparentes y eficientes. Esta estrategia descansa en las capacidades que fue logrando el municipio para involucrar la participación de las vecinas y vecinos en los asuntos públicos. Una participación que promueve derechos sociales y capacidades ciudadanas, que se instituye como un lugar para el aprendizaje colectivo, que hace más eficientes las políticas locales y nutre a la democracia con más democracia, en la convicción de las consecuencias redistributivas que poseen las decisiones de gobierno.

Un aporte clave en este sentido fue el realizado por la *Red 9* de “Financiamiento local y presupuesto participativo”, que se propuso identificar buenas prácticas en materia de financiamiento local y democracia participativa, además de centrar su interés en los mecanismos e instrumentos para la obtención de financiamiento del desarrollo local y la creación de redes de democracia participativa. Conscientes de que el combate a la pobreza y el logro de mayores niveles de cohesión social requieren no sólo de administraciones públicas eficaces, eficientes y transparentes; sino también de la concurrencia de recursos tanto del sector privado como de las organizaciones de la sociedad civil.

En la línea de la creación de una batería de *Observatorios* que cubren vacíos de información respecto a experiencias sistematizadas y confiables, que posibiliten diseñar, comparar y evaluar políticas de calidad, resulta de relevancia indagar el impacto en las políticas de cohesión social logrado por el *Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP)*, coordinado por la ciudad de Barcelona, España. Esta iniciativa fue presentada y

ratificada en 2001 en el encuentro del Programa URB-AL *Red 3* en Belo Horizonte (Brasil) y en la Conferencia Internacional de Saint-Denis (Francia). Su constitución oficial se produjo en noviembre de 2001 en la Conferencia del ODP, en Barcelona, del 21 al 24 de noviembre de 2001, donde se aprobó su reglamento de funcionamiento. El ODP trabaja en coordinación con la nueva organización mundial de ciudades *CGLU* (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos) y otras redes de municipios. Sus principales objetivos:

- Impulsar la cooperación entre los municipios, fundamentado en el intercambio de experiencias de democracia participativa en el ámbito municipal. Para ello se crea un banco de experiencias.
- Cooperar con los municipios en la búsqueda de recursos para la aplicación y el desarrollo de las experiencias objeto de este Observatorio. Para ello se crea un banco de recursos tanto económico, de conocimientos y de cualquier otro tipo que pueda ser de interés.
- Abrir una agenda de actividades para difundir todos aquellos actos o programas de interés de los municipios.
- Disponer de un espacio de noticias donde se puedan conocer todos aquellos elementos relevantes.
- Avanzar en los estudios y la reflexión de los conceptos y las prácticas de la democracia participativa.
- Ampliar el Observatorio a todos aquellos municipios de cualquier zona del mundo interesados en colaborar en éste proceso.

En 2006 se creó la *Distinción de Buenas Prácticas de Democracia Participativa* bajo iniciativa del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa, que alienta la puesta en práctica de experiencias innovadoras en el ámbito local y difunde las que favorecen la participación e implicación de la ciudadanía en los procesos de elaboración e implementación de políticas públicas. El objetivo de esta distinción es reconocer las experiencias nuevas en el campo de la democracia participativa, coordinadas por gobiernos locales, que puedan ser susceptibles de réplica. Por otra parte, la VI conferencia organizada por el ODP y el Ayuntamiento de Recife, realizada en el mes de noviembre de 2006 sobre “Planificación estratégica participativa para la construcción democrática de las ciudades”, mantuvo como uno de sus ejes temáticos la inclusión social y la convivencia en la ciudad.

Otra iniciativa provechosa del ODP es la creación de *Observatorios Locales de Democracia Participativa (OLDP)* en 9 ciudades de Europa y América

Latina, su misión es conocer y evaluar la calidad del desarrollo de las formas de democracia participativa, con el fin de orientar las experiencias que se llevan a cabo en la región. Este proyecto también se enmarca en el programa de cooperación descentralizada de la Comisión Europea, del cual el OIDP también forma parte; los OLDIP constituyen un proyecto de tipo B.

De esta forma se plantea una nueva línea de actuación que posibilita la puesta en marcha de Observatorios Locales en las ciudades socias del proyecto, sin abandonar el objetivo de generar un espacio de intercambio y reflexión sobre experiencias innovadoras en participación ciudadana para las ciudades interesadas. Esto implica dar un salto cualitativo a nivel de impacto al poner a las ciudades en el centro de la escena con la instalación de los Observatorios Locales. Por un lado, se puede disponer de recursos propios para generar información y compilar experiencias para ser posteriormente evaluadas por cada ciudad; y, por el otro, se dota al Observatorio Internacional de mejores experiencias con la puesta en marcha de los Observatorios Locales, que socializan esfuerzos e información accesible para la totalidad de las ciudades. Esta articulación de una iniciativa dentro de otras de carácter más amplio, posibilitará en el futuro conocer y evaluar la calidad del desarrollo de las formas de democracia participativa de modo comparado, para lo cual el OIDP ha diseñado ya un conjunto de indicadores. Otro rasgo interesante es la manera en que las ciudades miembros del proyecto han incorporado las actividades del Observatorio Local a su gestión, de acuerdo con las condiciones histórico-sociales particulares y a los avances logrados por las políticas públicas de participación ciudadana.

En cuanto a las apropiaciones locales de la iniciativa, tanto de ciudades de la UE como de América Latina se sintetizan en la tabla 1 del anexo.

Algunas recomendaciones para fortalecer la cooperación descentralizada en materia de cohesión social

Las capacidades de los gobiernos locales para diseñar e implementar políticas sociales que permitan otorgar mayor cohesión en la vida social y comunitaria encuentran fuertes límites en los complejos aparatos gubernamentales del ámbito nacional y de los ámbitos intermedios (provincias, estados, comunidades). Por ello es importante que los gobiernos locales puedan potenciar sus capacidades participando en redes, proyectos, experiencias de cooperación descentralizada u horizontal, buscando responder a los problemas sociales que en el acontecer cotidiano agobian a las socie-

dades locales, aprendiendo a captar y combinar conocimientos y recursos provenientes de diferentes fuentes, ampliando la participación de actores de la sociedad civil a fin de que las políticas sociales sean auténticas políticas públicas que contribuyan a fortalecer la cohesión social. En cierta medida y, como se vio en los últimos apartados, es claro que la cooperación descentralizada ha promovido un conjunto de proyectos y acciones directamente relacionadas con la necesidad de crear nuevas condiciones, encaminadas a restablecer la cohesión social al incorporar en las redes, proyectos, observatorios y acciones específicas temáticas directamente vinculadas con la lucha contra la pobreza urbana y la exclusión social, introduciendo criterios de integralidad en las políticas sociales, incluyendo las necesidades y demandas de las mujeres, los jóvenes y los niños; además de instrumentos de participación ciudadana que, como el presupuesto participativo, establecen nuevas bases para una gobernanza democrática.

Cabe mencionar que el intercambio de experiencias entre la UE y América Latina y el Caribe constituye una vía de progreso hacia la cohesión social. Pueden ser de gran utilidad en la cooperación las experiencias de la UE para fomentar la cohesión social a fin de que los países de esta región puedan encontrar sus propios métodos para combatir la desigualdad, la exclusión y la pobreza. En este sentido, la UE puede ofrecer su experiencia a partir de difundir: i) la multiplicidad de soluciones y experiencias positivas (diferentes sistemas de protección social, educación, lucha contra la discriminación y la exclusión, etcétera) aplicadas y realizadas en todo su territorio ii) las prácticas de coordinación de las políticas de lucha contra la exclusión social y la pobreza entre los distintos Estados miembros y los beneficios de la cooperación a nivel europeo y iii) los métodos probados de su política regional para la recuperación económica y social en algunas regiones de Europa, menos desarrolladas que otras.

Finalmente, a partir del análisis presentado pueden ofrecerse algunas recomendaciones para el futuro de las relaciones de cooperación horizontal o descentralizada tales como:

- Capacitar recursos humanos para trabajar en la gestión de la cooperación descentralizada, introduciendo en la formación de profesionales de las relaciones internacionales esta temática y ofreciendo cursos de actualización para graduados y agentes incorporados en el sistema.
- Coordinar las agendas entre las diferentes agencias de cooperación. Elaborar un conjunto de indicadores sociales básicos y comunes, para que los gobiernos locales puedan sistematizar la información que permita el análisis comparativo *intra* e interregional para el diseño de políticas sociales innovadoras para la cohesión social.

- Crear un criterio distributivo justo de los fondos de la cooperación, en beneficio del conjunto de ciudades de ambas regiones, incluyendo ciudades medianas y pequeñas que no cuentan con trayectoria internacional, pero que pueden beneficiarse participando en experiencias de la cooperación descentralizada.
- Fortalecer y si es necesario formalizar las acciones conjuntas que se dan actualmente de manera espontánea entre redes, como por ejemplo: la AICE-Delegación AL y el convenio de cooperación con Unidad Temática de Educación (UTE) de Mercociudades; o las iniciativas conjuntas de AICE-AL y UT de Juventud; o del Programa de URB-AL de la Comisión Europea y las Unidades Temáticas de Mercociudades y el CIDEU, entre otros.
- Garantizar la permanencia y accesibilidad de las iniciativas que han significado un avance en materia de compilación y sistematización de información, así como los recursos necesarios, ya que es sumamente costoso para muchas ciudades mantener estos sistemas.
- Favorecer, con iniciativas de cooperación descentralizada, nuevas articulaciones que impliquen reconocer, aceptar e integrar de la “complejidad” como un elemento intrínseco al proceso político.

Bibliografía

- Albuquerque, F., “Pautas de localización y desarrollo territorial en la Comunidad Europea”, *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, vol. 19, núm. 157, 1993, pp. 59-77.
- Asociación Internacional de Ciudades Educadoras (AICE), “Asociación Internacional de Ciudades Educadoras”, <http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/>.
- , “Carta de Ciudades Educadoras”, 1990, http://www.bcn.es/edcities/aice/estaticos/espanyol/sec_charter.html.
- Ayuntamiento de Barcelona y Eurociudades, *Las ciudades y las políticas sociales en Europa*, Barcelona, Congreso Europeo de Bienestar Social, 1991.
- Bodemer, Klaus, José Luis Coraggio y Alicia Ziccardi, “Las Políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo”, Documento Base Lanzamiento Red URB-AL, núm. 5, Montevideo, 1999.

- Bodemer, Klaus, Joan Prats y Lawrence Whitehead, "Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de gobernabilidad para el desarrollo", en Carlo Binetti y Fernando Carrillo, comps., *¿Democracia con desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Europea / Alfaomega Colombiana S.A., 2004.
- Borja, Jordi *et al.*, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997.
- Brito, Morelia, "Buen gobierno local y calidad de la democracia", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 12-13, 2002, pp. 249-275.
- Brugué, Quim y Ricard Gomà, "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional", en Joaquim Brugué y Ricard Gomà, comps., *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Editorial Ariel, 1998, pp. 25-56.
- Brugué, Quim, Ricard Gomà y Joan Subirats, "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología (ris)*, núm. 33, sep-dic 2002, pp. 7-45.
- Cachón, Lorenzo, "Inmigrantes y pobreza en ciudades europeas", *La era urbana. La Revista de la ciudad global*, marzo 2004, pp. 20-21. (Edición especial "Pobreza y exclusión en las ciudades").
- Cardoso, Ruth, Augusto Franco y Miguel Darcy Oliveira, "Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária", en *Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.
- Castel, Robert, *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.
- Centro de Documentación del Programa URB-AL (CDPU), "Centro de Documentación del Programa URB-AL", <http://www.centrourbal.com/>.
- Comisión Económica Europea, "Decentralized cooperation. objectives and methods", Bruselas, 26 de noviembre 1992.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Transformaciones del trabajo femenino urbano*, Santiago de Chile, CEPAL, 2000.
- , *Panorama social de América Latina, 2000-2001*, Santiago, Comisión Económica para América Latina, Naciones Unidas, 2001. (LC/G.21388).

- , *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2003-2004*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2004.
- , *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2006.
- González-Badía Fraga, Juan y Ruiz Seisdedos, Susana, *La cooperación al desarrollo: un reto para los entes locales descentralizados*, Granada, Unión Iberoamericana de Municipalistas, 2003.
- Gutiérrez Camps, Arnau, “Una aproximación a las relaciones de cooperación descentralizada entre la UE y América Latina”, en *Anuario de la cooperación descentralizada, año 2005*, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2006, pp. 100-117, <http://www.observ-ocd.org/LibreriaPagina.asp?id=235>.
- Observatorio de la Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina (OCDUE-AL), “Declaración de Montevideo”, Montevideo, 7 de junio 2006.
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), “Observatorio Internacional de la Democracia Participativa”, <http://www.oidp.net/es/index.php>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU), Centro de noticias, 2006, <http://www.un.org/spanish/News/>.
- Prats, Joan, “Gobernabilidad para el desarrollo. Propuesta de un marco conceptual y analítico”, en Carlo Binetti y Fernando Carillo Flórez, comps., *¿Democracia con desigualdad?: Una mirada de Europa hacia América Latina*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Europea / Alfaomega Colombiana S.A., 2004, pp. 3-34.
- Romero, María del Huerto, “Tejiendo lazos entre territorios: La cooperación descentralizada entre la Unión Europea y América Latina”, Valparaíso, Chile, 2004.
- , “La cooperación descentralizada local: aportes para la construcción de un marco conceptual en el espacio de las relaciones Unión Europea-América Latina”, mimeo., 2005.
- Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi, “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 1, enero-marzo 2005, pp. 31-97.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Buenos Aires, Planeta, 1999.

Union Europea UE, “Boletín de la Union Europea”, 2004, <http://europa.eu/bulletin/es/welcome.htm>.

Ziccardi, Alicia, “Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local”, en Alicia Ziccardi, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2003, pp. 245-272.

Anexo

Tabla 1. Observatorios locales de participación ciudadana en ciudades de la Unión Europea y América Latina.

Observatorio local de Barcelona, España: se dedica al monitoreo de las *Normas Regulatoras de Participación Ciudadana (NRPC)* aprobadas recientemente por el Ayuntamiento que son un instrumento legal que permite observar, analizar y evaluar la calidad de los procesos participativos en la ciudad. Las Normas surgen de una fase de diagnóstico de la situación a partir de recopilar información cuantitativa para su posterior valoración cualitativa, mediante la incorporación de las opiniones y percepciones ciudadanas. Dicho diagnóstico participativo se articula con la constitución del OLDAP para continuar el seguimiento de las NRPC.

Observatorio local de la Diputació de Barcelona, España: realiza un diagnóstico de la situación de la participación ciudadana y la democracia local a través de la observación del proceso en los municipios de la provincia de Barcelona. Pretende realizar un *catálogo de buenas practicas en democracia participativa* con la intención de ser el impulsor en otras ciudades de Planes Directores de Participación Ciudadana. Este instrumento, además de que puede ser replicado, aportará a la formación profesional de los agentes involucrados en las áreas de democracia participativa de la región.

Observatorio local de la ciudad de Buenos Aires, Argentina: se articula con el proceso de descentralización del gobierno de la ciudad promovido hacia sus 16 comunas y se articula con una iniciativa local denominada *Sueña tu barrio*, que tiene como principal objetivo proponer a los vecinos/as un ejercicio de visualización de futuro con el Plan Estratégico de la Ciudad. El Observatorio facilita la relación entre los actores comprometidos en el desarrollo local y aprovecha y sistematiza información ya elaborada.

Observatorio local de Donostia, España: se relaciona directamente con la voluntad política de llevar adelante un *Plan Municipal de Participación* que impulse desde una perspectiva relacional, la complementariedad y la vinculación entre los agentes, los procesos y los espacios para la participación en San Sebastián. El aporte que realiza el Observatorio es diagnosticar la forma en que el Ayuntamiento de San Sebastián difunde y promueve el derecho a la participación. En este sentido, la participación se concibe como una política transversal que transpone a toda la organización municipal.

Observatorio local de La Paz, Bolivia: esta iniciativa surge asumiendo la crisis de representación política por la que atraviesa la sociedad local y la demanda al gobierno por mayor participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. En este contexto el Observatorio se presenta como un *espacio superador, un espacio común de interacción* e intercambio entre los distintos actores implicados en los procesos de participación vinculados a la gestión municipal de la ciudad de La Paz.

Observatorio local de Porto Alegre, Brasil: tiene como objetivo analizar los resultados de la *participación de la población en el mejoramiento de los niveles de calidad de vida urbana, así como su impacto en la constitución de capital social a escala barrial*. Procura ampliar el nivel de conocimiento de los ciudadanos sobre su realidad local a través de materiales de apoyo, mapas sociales, económicos, de infraestructura y ambiental, así como un inventario de iniciativas ciudadanas a escala territorial.

Observatorio local de Saint-Denis, Francia: se centra en el acompañamiento y promoción de la participación de la población en el *Plan Local de Urbanismo* que define las metas de desarrollo para los próximos 10 años. La participación de los actores inferirá en definición de las grandes líneas de actuación y de ordenación de la ciudad.

Observatorio local de San Pablo, Brasil: lleva adelante una serie de políticas de participación ciudadana a través de la *Secretaría Especial de Participación y Parceria* y es desde esta entidad que acompañará las acciones del Observatorio.

Políticas y cooperación en la frontera México-Estados Unidos

*Héctor Padilla**

Presentación

Pese al intenso dinamismo de las interacciones fronterizas vigente desde hace por lo menos dos décadas, varios temas de la realidad presente en la frontera norte de México y sur de Estados Unidos no han sido suficientemente explorados por la literatura académica. Es el caso de la relación entre gobiernos municipales urbanos de ambos lados de la frontera en torno de asuntos de su competencia o interés que trascienden la demarcación fronteriza. Quizá porque se considera poco importante (de bajo impacto o relevancia) como fenómeno social, las relaciones entre estos niveles de gobierno no han llamado la atención de los especialistas en las relaciones bilaterales entre México y Estados (Ramos, 2002), ni de los especialistas en gobiernos municipales.¹

La explicación de ese desinterés podría obedecer a las constituciones mexicana y norteamericana que restringen la política exterior al ámbito de los gobiernos federales, lo que hace poco útil estudiar un tema inevitable-

*Profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

¹En el estudio de Tonatiuh Guillén (1995) sobre los municipios fronterizos urbanos mexicanos agrupados en “el modelo de desarrollo fronterizo”, no hay referencias a las interacciones entre estos municipios y sus vecinos norteamericanos. Los municipios fronterizos son importantes en el contexto nacional mexicano por su dinamismo poblacional y económico, y por las presiones sociales que obligan a sus autoridades a adaptar sus estructuras organizativas. No lo son, aparentemente, por su colindancia con Estados Unidos.

mente subordinado a otros. Para México, podría decirse que mientras no cambie el sistema federal y se avance en los procesos de descentralización, democratización y modernización de las instituciones de gobierno, no pueden esperarse adelantos sustanciales en las facultades y atribuciones de los gobiernos municipales en el diseño y ejecución de políticas transfronterizas.

Al contrario de esa posible explicación, aquí se considera importante el análisis de las experiencias de cooperación transfronteriza entre los gobiernos municipales mexicanos y sus homólogos norteamericanos. Con independencia de que tales experiencias sean formales o informales, numerosas o exiguas, trascendentes o irrelevantes, casos como los de Tijuana y Ciudad Juárez, Nogales o Matamoros, muestran problemas particulares presentes en espacios subnacionales estratégicos, como la frontera norte, donde las relaciones centro-región, la soberanía nacional y las relaciones exteriores se traslapan, contraponen o discrepan y son fuente de tensiones.

En este trabajo se señalan las circunstancias que mueven a los gobiernos municipales mexicanos a cooperar con los gobiernos locales vecinos y los factores implícitos en ello; el problema conceptual subyacente en los estudios sobre la cooperación fronteriza; la pertinencia de distinguir las políticas hacia la frontera nacionales, internacionales y binacionales, de la cooperación transfronteriza; y algunas experiencias de cooperación recientes en la región Paso del Norte, conformada por Ciudad Juárez, Chihuahua, El Paso, Texas, y Sunland Park, Nuevo México.²

El propósito es plantear la necesidad de elaborar definiciones útiles, operativas y funcionales de la cooperación transfronteriza. Esto permite diferenciar las agendas políticas nacional, regional y fronteriza hacia la frontera y mejorar así el rol de los gobiernos municipales fronterizos mexicanos en los asuntos de su competencia que van más allá del marco territorial nacional.

Los factores de la cooperación transfronteriza

La cooperación transfronteriza entre gobiernos locales (aquí entendidos como municipios, corporaciones municipales y condados) de México y Estados Unidos es un tema que cada día adquiere mayor relevancia debido a

²El origen de la región Paso del Norte se remonta a los tiempos de la colonización española de México y de los territorios que actualmente conforman el suroeste de Estados Unidos. Forman parte de ella Las Cruces, Anthony y Canutillo, en Nuevo México; El Paso, Socorro, Clint, Fabens y Fortworth, en Texas; y los municipios de Juárez, Guadalupe D.B. y Praxedis G. Guerrero, en Chihuahua.

una paradoja. La frontera entre ambos países ha sufrido un doble y en apariencia contradictorio proceso de *desfronterización* y *refronterización*. Estos procesos consisten, por un lado, en la eliminación de trabas en la circulación de bienes y mercancías a través de las fronteras y eventualmente de personas (como es el caso de la Unión Europea) y, por otro lado, en el reforzamiento de los controles de seguridad y eventualmente, la restricción del movimiento de personas, bajo premisas de índole político y motivadas por la preocupación de los gobiernos nacionales en el crimen organizado transnacional y el terrorismo (Verea, 2004).

En la frontera México-Estados Unidos, la eliminación de trabas al comercio internacional a través del rediseño de los sistemas de regulación arancelaria de ambos países en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC), ha provocado la intensificación y diversificación de sus interacciones económicas, culturales y políticas. Pero, de manera simultánea, desde la firma de ese tratado Estados Unidos reforzó el control de su frontera imponiendo medidas más estrictas de contención del flujo migratorio ilegal hacia ese país. Desde entonces elevó los requisitos y la vigilancia para ingresar legalmente y elevó la retórica de la seguridad nacional aún más, luego de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001.³

Bajo este nuevo contexto, los gobiernos locales de ambos lados de la frontera, que antaño entablaban relaciones de cooperación sustentadas principalmente en la premisa de la “política del buen vecino” (Rodríguez y Hagan, 1999), se encontraron ante una nueva y más difícil circunstancia. Por una parte, en especial del lado mexicano, vieron crecer su población resultado de la migración y la llegada de inversiones maquiladoras; resintieron el aumento desmesurado de las demandas sociales y el rezago en infraestructuras sociales (educativas, de salud y culturales); y sufrieron nuevos problemas ambientales y de seguridad pública (criminalidad urbana y narcotráfico). Por la otra, la exigencia de una mejor y más amplia comunicación con sus vecinos para atender algunos de estos problemas –comunes o compartidos en ambos lados de la línea fronteriza–, se encontró frente a viejas restricciones y requerimientos derivados de los modelos de relaciones intergubernamentales de cada país, y nuevos controles en el tráfico internacional de personas y mercancías vigentes en Estados Unidos, derivados de la preocupación norteamericana en la seguridad nacional.

³Pablo Vila (2004) en su libro sobre las identificaciones entre etnia, nación y región, menciona las repercusiones que tuvo el operativo *Hold the Line* en 1994 en las relaciones entre juarenses y paseños. No deja de llamar la atención, dice el autor, que tal operativo coincidiera con la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá. A partir del 2001, este tipo de operativos ha afectado la vida cotidiana de muchas personas en la frontera y propiciado actos racistas y discriminatorios de los encargados de vigilar la frontera incluso hacia las personas que cruzan legalmente.

La mayor porosidad económica de la frontera y el reforzamiento de las funciones de clasificación y filtro político de la misma (Kearney, 2004),⁴ han motivado a los gobiernos locales de ambos lados de la línea a buscar alternativas de comunicación y diálogo. Un ejemplo de esa búsqueda son algunos señalamientos del alcalde de Ciudad Juárez, Héctor Murguía Lardizábal (PRI, 2004-2007), sobre la conveniencia de enfrentar en forma coordinada los problemas de Juárez y de sus vecinas ciudades –El Paso, Texas, y Sunland Park, Nuevo México–, en especial, el cruce cotidiano de personas y bienes por los puentes internacionales, para lo que se requiere ampliar la capacidad de interlocución con las autoridades insensibles de los gobiernos federales de México y Estados Unidos (Murguía, 2007).⁵

Aunque no se han estudiado de manera amplia los casos de cooperación entre gobiernos municipales, tales señalamientos han sido referidos en estudios sobre las relaciones entre diferentes niveles de gobierno de México y Estados Unidos. En esos trabajos (de José María Ramos, 2002; Rodríguez y Hagan, 1999; Sergio Peña, 2005; Francisco Llera, 2005; y Debra Little, 2005) se menciona de manera reiterada la convergencia de variables institucionales, estructurales y culturales que estimulan o inhiben la cooperación. En conjunto, se destacan tres cuestiones.

Una cuestión es la coincidencia con indicaciones de autoridades y actores políticos locales sobre la importancia de vivir y comprender la frontera, para superar el desconocimiento e insensibilidad de los funcionarios de las autoridades federales de México y Estados Unidos. El conocimiento y la sensibilidad se consideran relevantes, ya que tres elementos decisivos de la cooperación son la presencia de los gobiernos federales en la región, así como la disponibilidad de recursos institucionales invertidos en ambos lados de la frontera y la utilización eficiente de tales recursos.

Otra cuestión son las diferencias y asimetrías estructurales (económicas) e institucionales (en los sistemas legales, administrativos, burocráticos), que influyen en las prioridades y capacidades de planeación e instrumentación de los diferentes ámbitos de gobierno de los dos países. Estas

⁴Este autor plantea que “Es importante hacer notar que cruzar “la frontera” en una dirección no es lo mismo que cruzarla en otra, por lo cual, lo que aparentemente es una frontera son de hechos, dos diferentes. Más aún, cada frontera es construida por un régimen de poder diferente que la define, lo mismo que define de manera distintiva las identidades que la cruzan. Las fronteras tienen tres funciones principales: la clasificación, las posiciones y relaciones de clase, y filtrar y transformar diferencialmente las formas de valor económico” (Kearney, 2004:67-68).

⁵El junio de 2007, el presidente municipal de Juárez y el mayor de El Paso, encabezaron un acto de protesta en uno de los cuatro puentes internacionales ubicados entre ambas ciudades (*Norte de Juárez*, 11-06-2007), y en otra ocasión, junto con el alcalde de Sunland Park, firmaron un Acuerdo de Comunicación y Estrategias para la Prevención de Desastres, y en otro momento realizaron una sesión conjunta de los tres cabildos locales.

diferencias propician o impiden coyunturas favorables para identificar problemas comunes o compartidos susceptibles de cooperar.

Por último, como variable cada vez más determinante de la cooperación, es decir más que las restricciones legales o estructurales, los estudios mencionan la percepción –positiva o negativa– de los funcionarios de un país sobre sus contrapartes, y los valores y tradiciones culturales de cada nación, incluyendo el idioma. Estos factores contribuyen a generar empatía y confianza o temor e incertidumbre, y en consecuencia, influyen en el interés y la voluntad de cooperar entre unos y otros.

En lo que toca a la cooperación entre autoridades municipales, los factores se dividen en externos e internos. Entre los primeros se ubican los aspectos referentes al marco jurídico, el modelo de relaciones intergubernamentales predominante en cada país y los procesos de descentralización a nivel nacional. Entre los segundos, se coloca la formación profesional de los funcionarios (nivel y tipo de especialización) y sus influencias culturales, a los que se suma la complejidad y variedad de los problemas regionales y la estructura de relaciones al interior del sistema local de actores.

Todos estos factores, tanto internos como externos, entran en juego. Y la manera en que se combinan, o están presentes en uno u otro lado de la frontera, interviene en el tipo de asuntos en los que se coopera, así como en sus resultados y alcances. Por lo tanto, una hipótesis plausible sobre la amplitud y resultados de la cooperación transfronteriza entre autoridades locales es que dependen más de la agenda política local y las características específicas de los actores fronterizos (autoridades municipales), que de las disposiciones constitucionales sobre la materia. Aunque las leyes restringen el rol de los municipios y ciudades y condados en los asuntos fronterizos, también proporcionan instrumentos legales para utilizarse, si así se requiere, en el asunto sobre el que se entabla la cooperación.

De acuerdo con los resultados del estudio de Debra Little (2005),⁶ en la primera década del siglo XXI son más relevantes que en años anteriores al TLC aspectos como la confianza y el reconocimiento de las preocupaciones mutuas. Aunque las diferencias en la eficiencia de los sistemas administrativos y uso de los recursos, el idioma, o algunos aspectos político-culturales, como la preocupación por la soberanía en México, están presentes en el tema de la cooperación; estos no constituyen un obstáculo decisivo, ya que conforme ha crecido el contacto entre los dos países han disminuido este tipo de temores y desconfianzas.

⁶La autora revisa varias investigaciones realizadas antes del TLC (D'Antonio y Form, 1965; Sloan y West, 1977; Michelle de Saint Germain, 1994, y Callsen, 1985, entre otros), para comprobar si los factores que influían en la cooperación en ese entonces permanecieron iguales o se modificaron luego de la firma de ese tratado.

Definiendo la cooperación transfronteriza

Un aspecto ausente en los estudios antes citados, pero que cabe subrayar como un posible factor limitante de la *cooperación transfronteriza* entre los gobiernos municipales mexicanos y sus homólogos vecinos de Estados Unidos, es definir qué se entiende por tal cosa. El término no tiene referente alguno en el marco constitucional y en varios de los estudios aparece expuesto de manera imprecisa. En ellos se mencionan como si fueran lo mismo los términos “interacciones transfronterizas”, “asuntos fronterizos”, “gestión y planeación fronteriza”, “cooperación binacional”, “cooperación internacional” o “política fronteriza”. Del mismo modo, se alude a ellos en relación tanto con el desempeño de las autoridades federales de México y Estados Unidos, como de los gobiernos estatales y municipales.

Un ejemplo de esta imprecisión es el texto “Gobiernos locales y cooperación transfronteriza México-E. U.”, de José María Ramos (2002), en donde el autor despliega elementos significativos para comprender la complejidad de esta temática desde la perspectiva de las “capacidades gubernamentales,” pero en algunas partes se refiere a los gobiernos de los estados y en otras a los gobiernos municipales, además de dedicar un espacio considerable al análisis de las prioridades, debilidades y carencias de la política del gobierno federal para la frontera.⁷

En cuanto al gobierno federal, Ramos hace notar que si bien la facultad constitucional de la política exterior es exclusiva de ese ámbito de gobierno, en la Ley sobre la Celebración de Tratados⁸ se permite a los gobiernos estatales y municipales entablar acuerdos (aunque no firmar tratados) con

⁷En la introducción Ramos señala que su propósito es “analizar el papel de los gobiernos de los estados de la frontera del norte de México en la promoción de iniciativas de cooperación transfronteriza con sus homólogos estadounidenses”, más adelante indica que la premisa de la que parte “sobre el papel de los gobiernos fronterizos y la cooperación transfronteriza se plantea con base en que las ciudades del norte de México comparten problemas comunes con sus homólogos de Estados Unidos, a causa del carácter transnacional de temas como la migración, narcotráfico y medio ambiente”. Asimismo informa posteriormente que “existen antecedentes de que algunas entidades estatales y locales fronterizas han participado en propuestas de cooperación transfronteriza. Por ejemplo, iniciativas de desarrollo económico y acuerdos de cooperación policiaca en materia de seguridad pública. . .” (Ramos, 2002:107 y 110). Más adelante aborda con cierta amplitud el caso de la Comisión de Asuntos Fronterizos durante la administración de Fox.

⁸Cita el Artículo x de esa ley, publicada en el Diario oficial de la Federación en enero de 1992, en la que se asienta que “Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organismos internacionales” y que “El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles mencionados que los suscriben” (Ramos, 2002:111-112).

gobiernos extranjeros homólogos, siempre y cuando sea en asuntos de su competencia. Esto hace posible hablar de “cooperación transfronteriza” con independencia del nivel de gobierno que la lleve a cabo; sin embargo, el autor no aclara el punto, ya que no propone una definición operativa del concepto.

Otro ejemplo es el estudio de Debra Little (2005) también arriba citado. Este texto resulta muy útil porque revisa varios estudios que abordan diferentes casos de cooperación entre agencias o dependencias de los tres niveles de gobierno de México y Estados Unidos. Pero tampoco ofrece una definición del término. Se apoya en trabajos que analizan la cooperación principalmente a partir de entrevistas a funcionarios de los gobiernos federales, con el fin de evaluar la cooperación entre funcionarios de ambos países dentro de una institución creada por el TLC: la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF). La autora considera dicha institución “pertinente” para entender la cooperación fronteriza, porque su misión es mejorar las infraestructuras urbanas y ambientales de las ciudades, condados y municipios fronterizos y, por tanto, su foco está en los problemas y demandas locales. Es decir, la autora asume como cooperación fronteriza la que se desprende de acuerdos internacionales e involucra directamente a los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá.

El actor institucional en cuestión, la COCEF, puede entonces ser considerado un actor local y fronterizo, porque su región “objetivo” es la frontera. Pero también puede no ser visto de esta manera, y concebirse de otro modo, pues su origen y representatividad política son exteriores a la frontera. Con un enfoque diferente, Sergio Peña sostiene que la COCEF y la CILA (Comisión Internacional de Límites y Aguas), son ejemplos de políticas e instituciones binacionales e internacionales. La diferencia, explica, consiste en que mientras las segundas son aquellas donde cada país posee intereses por defender y promover al interior de una agencia con secciones nacionales independientes; en las primeras se establecen fines comunes y se participa dentro de una sola organización constituida con miembros de los dos países (Peña, 2005:404).

Así nos encontramos frente a un problema señalado por Jorge Bustamante hace casi dos décadas, cuando advertía que desde inicios de los años setenta las interacciones fronterizas se habían densificado y diversificado, al grado que el adjetivo *fronterizo* se había tornado cada vez más ambiguo y confuso. La condición de “internacionalidad” de muchos fenómenos sociales en las regiones y municipios fronterizos, decía Bustamante, junto con la multiplicidad de actores gubernamentales y sociales allí concurrentes, originaron una densa trama de relaciones en la que muy pronto resultó difícil situar a las interacciones fronterizas, ya sea dentro de un ámbito es-

pecífico de la política exterior, de las relaciones intergubernamentales o de la política informal (Bustamante, 1989:18 y 1994:55).

En consecuencia, dada la ambigüedad de lo *fronterizo* en el discurso de los medios, académicos y autoridades, podría afirmarse que quizás una dificultad medular al momento de querer ampliar las facultades legales e instrumentales de los municipios fronterizos mexicanos de asuntos que trascienden la demarcación fronteriza, radica en la carencia de una definición adecuada del término *cooperación transfronteriza*.

Propongo que por tal cosa se entienda al conjunto de acciones amistosas o solidarias, recíprocas o concurrentes, alrededor de fines comunes llevadas a cabo de manera libre, autónoma y coordinada, por las autoridades de los gobiernos municipales mexicanos con sus homólogos norteamericanos (en sus diferentes modalidades de corporaciones municipales, gobiernos de ciudad o condados). El objetivo de estas acciones es responder a los intereses y demandas de sus ciudadanos, con base en vínculos formales y preponderantemente informales (Rodríguez y Hagan, 2001:114).

La cooperación transfronteriza supone tres características. La primera es que se trata de relaciones intergubernamentales entre instancias de gobierno con similitudes en su posición frente a otros niveles de gobierno -subnacional y nacional-, y con funciones, responsabilidades, atribuciones y estructuras organizativas semejantes (dedicadas principalmente a la prestación de servicios e infraestructuras urbanas).

Otra característica es que la relación entre estos gobiernos es de carácter horizontal (local-local). Por tanto, se trata de una *cooperación* cuyo adjetivo es *transfronteriza* porque la llevan a cabo gobiernos de municipios, ciudades o condados aledaños a la frontera; y porque su finalidad es atender problemas comunes o compartidos debido a su interdependencia económica y compenetración social y cultural. Una peculiaridad de la cooperación transfronteriza radica entonces, en que las relaciones intergubernamentales son simultáneamente “internacionales” y “locales”, lo que no sucede en otros contextos subnacionales, como puede ser el caso de las relaciones entre los municipios de Querétaro o Nuevo León con autoridades locales de ciudades norteamericanas.

Un tercer rasgo de la cooperación transfronteriza es que ésta es una entre varias formas posibles de relación (por ejemplo, de confrontación y competencia), dentro un marco amplísimo de modalidades de *actividad internacional*, susceptibles de realizar por cualquier municipio mexicano con independencia de su posición geográfica. Por actividad internacional me refiero a aquellas medidas formales o informales emprendidas por las autoridades municipales para establecer contactos con otros gobiernos, empresas e instituciones internacionales. Forman parte de esta actividad desde

los acuerdos de hermanamientos, las asociaciones comerciales, organización de ferias y congresos, giras internacionales y desarrollo de corredores comerciales, hasta visitas informales y llamadas telefónicas personales, etétera (Ponce, 2005).

Las políticas hacia la frontera

La cooperación transfronteriza es una relación intergubernamental específica dentro de un conjunto más amplio de relaciones intergubernamentales establecidas en atención a problemas y asuntos ubicados o relativos a las regiones fronterizas entre México y Estados Unidos. Estas otras relaciones intergubernamentales forman parte de lo que aquí llamo *política hacia la frontera*, uno de los tres niveles en que divido a la *política fronteriza*.⁹ En el nivel de la política hacia la frontera se incluyen los procesos políticos donde los asuntos, actores e instituciones involucradas son extra-locales, aunque dirigidos hacia la frontera. La intervención de estos actores puede ser o no una respuesta a las demandas de actores locales; lo importante es que se trata de acciones derivadas de políticas generales de los gobiernos federales y de las entidades federativas.

La política hacia la frontera se divide en nacional, internacional y binacional, de acuerdo con la distinción hecha por Sergio Peña (2005:404). Es nacional cuando un gobierno federal lleva a cabo acciones unilaterales hacia la frontera; internacional, cuando los gobiernos de México y Estados Unidos acuerdan efectuar medidas paralelas hacia la frontera, y binacional, cuando las políticas se impulsan en común, en el marco de sus relaciones bilaterales. En todos estos casos, la frontera es la destinataria de decisiones extra-locales.

Como políticas hacia la frontera, específicamente, se identifica a las acciones, estrategias y mecanismos de coordinación impulsados por las autoridades federales y estatales, con efectos determinantes en la vida fronteri-

⁹Debido a la confusión y ambigüedad en torno del concepto de *política fronteriza*, en otro trabajo (Padilla, 2004) desarrollo una definición operativa de lo que entiendo por tal concepto. Propongo la descomposición de la política fronteriza en tres niveles: hacia la frontera, en la frontera y transfronteriza. Tres niveles que pueden verse como los vértices de un polígono en el que ocurren las interacciones entre actores locales y extralocales sobre asuntos de índole netamente local, que trascienden la demarcación fronteriza y son abordados por los actores locales de ambos lados, o son objeto de políticas específicas por los gobiernos nacionales y estatales. Las interacciones se ubican o desplazan de uno a otro de los vértices. Dentro de política transfronteriza, que supone son los actores locales de ambos lados quienes definen la agenda, un caso extremo es aquel en que los actores son plenamente binacionales: despliegan su actividad indistintamente en ambos lados de la frontera y actúan conforme las reglas formales e informales de cada sistema político.

za. En ellas pueden estar presentes o ausentes mecanismos de coordinación entre estas autoridades y los gobiernos municipales, y también pueden tener o no como su prioridad fundamental la renovación y mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Con independencia de esas posibilidades, una característica distintiva de las políticas hacia la frontera es que sus agentes (dependencias del gobierno federal o estatal, internacionales o binacionales), suelen ser responsables directos de las políticas y, en menor medida, servir de instancias de mediación o facilitadores de las interacciones transfronterizas.

En los años sesenta, dos ejemplos de políticas hacia la frontera de escala nacional fueron los programas Nacional Fronterizo y de Industrialización Fronteriza, orientados a consolidar la frontera norte procurando su integración al resto del mercado nacional y el aprovechamiento de las ventajas comparativas de las ciudades fronterizas, activando un proceso de industrialización apoyado en la inversión foránea. Como parte de esos programas se crearon los Comités Regionales de Promoción Económica, que contaron con representación de los actores locales (autoridades municipales y empresarios). Un ejemplo reciente es la Comisión de Asuntos Fronterizos creada por la administración Fox para facilitar la conformación de una agenda fronteriza en la que se integraran las demandas y prioridades de los seis estados fronterizos mexicanos y de la totalidad de sus municipios.

De escala internacional, son políticas hacia la frontera las realizadas de manera conjunta por los gobiernos de México y Estados Unidos para el control de tráfico de drogas a través de la frontera, así como los programas de salud pública y de protección ambiental en las ciudades fronterizas. La existencia de la CILA es otra muestra; desde mediados de la década del noventa sobresale el Mecanismo de Enlace Fronterizo (MEF), mediante el cual los Consulados Generales de México y Estados Unidos ubicados en las más grandes ciudades fronterizas, crean mesas de diálogo entre los actores gubernamentales y sociales de ambos lados.

Este último ejemplo reviste una importancia particular porque combina las facultades de política exterior de los ejecutivos de los gobiernos federales, con prácticas que pueden llamarse de *diplomacia informal o local* (Meza, 2003). En este espacio se incorporan los titulares de dependencias representativas de los tres niveles de gobierno presentes en la frontera, así como organismos civiles y miembros de la iniciativa privada, en procesos de diálogo y diseño de políticas binacionales para enfrentar problemas comunes. En este espacio los gobiernos locales tienen la oportunidad de establecer convenios sin recurrir a acuerdos formales (como se indica en la Ley de Celebración de Tratados antes mencionada) para realizar intercambios cotidianos de información o realizar algunas actividades de manera

conjunta o en paralelo. Adicionalmente, con el MEF se espera que los problemas sean afrontados desde la perspectiva de quienes al radicar en la frontera pueden conocer mejor los problemas.

Otro ejemplo de política hacia la frontera de escala internacional, pero impulsado por los gobiernos estatales, son las reuniones de gobernadores y legisladores de los estados fronterizos mexicanos y norteamericanos que se realizan desde 1980, con el fin de impulsar una agenda fronteriza bilateral y establecer estrategias comunes de negociación con sus respectivos gobiernos nacionales. Por último, en la política hacia la frontera de escala binacional, cabe mencionar a la COCEF y el Banco de Desarrollo de América del Norte, surgidos –como se dijo antes– a partir de la firma del TLC.

Las políticas hacia la frontera, sin embargo, enfrentan limitaciones. Los actores políticos locales residentes de los municipios y localidades mexicanas y norteamericanas aledañas a la frontera, insisten fundamentalmente en la falta de sensibilidad, comprensión y conocimiento detallado de la problemática fronteriza por parte de los gobiernos de México y Estados Unidos. Estudios académicos hacen notar vacíos e inconsistencias legales e institucionales que reducen a varias de esas políticas a meras expresiones de buena voluntad y deseos.

Sobre el papel de la Comisión de Asuntos Fronterizos, José María Ramos enlista carencias que van desde la falta de definiciones claras y concretas sobre los propósitos de esa comisión, hasta dificultades institucionales, estructurales y culturales que prácticamente tornan inútil la intención de delinear una política nacional para la frontera. Debido a tales dificultades, la Comisión fue inoperante e incapaz de perfilar tanto una agenda verdaderamente fronteriza, como estrategias de coordinación efectivas y terminó prácticamente como contraparte federal de las instituciones norteamericanas centradas en la preocupación de la seguridad nacional de su país. En cuanto a las reuniones de gobernadores y legisladores, señala que al tratar con frecuencia asuntos de incumbencia federal, y por estar sujetos a los cambios de administración y de alternancia de partidos, éstas tienen alcances limitados y una acusada falta de continuidad (Ramos, 2002).

Por último, acerca del MEF, cabe indicar que se trata de una medida interesante y de suma flexibilidad, pero insuficiente y poco confiable para establecer acciones de largo alcance. Este mecanismo puede variar drásticamente en función de las prioridades de la agenda de la política exterior de ambos países; tampoco es su función destrabar los obstáculos locales inherentes al diseño y funcionamiento de las instituciones de cada sistema político, en particular, las restricciones de tipo constitucional existentes en cada país en relación con su sistema federal y el modelo de relaciones intergubernamentales.

La cooperación transfronteriza en la región Paso del Norte

¿Cómo superar las limitaciones de las políticas hacia la frontera? ¿Qué papel deben tener los gobiernos municipales en los derivados de su situación geográfica, frente a los cuales tienen limitaciones jurídicas, políticas e institucionales? ¿Qué factores motivan y permiten su cooperación? Para tener una respuesta aproximada, es útil enlistar algunos ejemplos de cooperación transfronteriza en la región Paso del Norte, formada por Ciudad Juárez, El Paso y Sunland Park. Son ejemplos de cooperación sobre cinco temas surgidos de la dinámica metropolitana de la región: el transporte público y las comunicaciones transfronterizas, el medio ambiente en la región metropolitana binacional, la seguridad pública en cada una de las ciudades, y la difusión cultural y promoción del desarrollo económico.

Estos temas han estado presentes desde finales de los años noventa, cuando de manera sucesiva ocuparon la alcaldía de El Paso dos políticos de ascendencia mexicana, Carlos Ramírez (por dos periodos, 1997-1999 y 1999-2001)¹⁰ y Ray Caballero (2001-2003), a quienes se puede atribuir en gran parte el interés en abordarlos a través de la cooperación transfronteriza. En particular, Ray Caballero durante su campaña electoral se distinguió por colocar a la cooperación en el centro de su propuesta política. Como alcalde fue quien intentó el esfuerzo más consistente en favor de la cooperación transfronteriza al instalar una “Oficina Municipal de Asuntos Fronterizos”, encargada de promover el contacto entre dependencias semejantes del gobierno de la ciudad de El Paso y del municipio de Juárez, y fundamentalmente de sostener la comunicación directa con sus contrapartes juarenses, el presidente del Consejo Político Municipal, José Reyes Freís (PRI 2001-2002) y Jesús Alfredo Delgado (PAN 2002-2004).

Al mayor Ray Caballero le tocó enfrentar en 2001 el endurecimiento de las medidas de control fronterizo de Estados Unidos. Realizó gestiones para agilizar el tiempo de cruce por los puentes internacionales ante las autoridades federales de su país. Retomó dos propuestas de su antecesor Carlos Ramírez: crear un sistema binacional de transporte y ampliar el número de puentes internacionales entre Ciudad Juárez y El Paso. No obstante, al no poder reelegirse en el 2003, durante la siguiente administración de Joe Wardi (2003-2005), su propuesta no tuvo la continuidad necesaria y los contactos entre las autoridades de ambas ciudades disminuyeron sensiblemente. La Oficina de Asuntos Fronterizos dejó de operar con Wardi, quien

¹⁰Carlos Salazar fue el segundo alcalde de origen mexicano desde que se fundara la ciudad de El Paso, ya que el primero se eligió en 1957, el mayor Raymond L. Téllez.

coincidió con su homólogo de Ciudad Juárez, Jesús Alfredo Delgado, al reconocer la falta de continuidad y atribuirla al peso de otras prioridades domésticas y al relevo de funcionarios.

A pesar de ello, el interés en la cooperación avanzó gradualmente, hasta que ocupó un espacio importante en el discurso de los alcaldes siguientes, Héctor Murguía (PRI, 2004-2007) y John Cook (2005-2007), quienes desde sus campañas insistieron en la necesidad de mejorar la comunicación entre las autoridades de ambas ciudades.

De esta manera, en el tema transporte y comunicaciones se presentan dos casos. Uno, el desarrollo de la recién creada (en el 2007) red de transporte binacional, mediante la participación de la Oficina Municipal de Transporte y el Instituto Municipal de Investigación y Planeación, de Ciudad Juárez, y la Metropolitan Public Organization, dependiente de la ciudad de El Paso, y la empresa Sun Metro, impulsada desde inicios de la administraciones de Caballero y Delgado (Siqueiros, 2003). Otro, es la formulación de propuestas de ampliación del número de puentes internacionales entre El Paso y Ciudad Juárez y en especial, el reiterado interés del alcalde de Sunland Park en crear un parque ecológico y recreativo binacional en el poniente de Ciudad Juárez, en la zona donde inicia la frontera de Chihuahua con Nuevo México y colinda con Sunland Park (Segura, 2004).

Con respecto al medio ambiente se registran tres experiencias formales de cooperación entre los gobiernos municipales de las tres ciudades. Una es el establecimiento de estaciones de monitoreo de la calidad del aire, con asistencia técnica y un sistema de información compartida por las tres ciudades que data de fines de los noventa (Figueroa, 2003). Otra es la firma en el 2001 de un Memorando de Entendimiento entre los gobiernos locales de Juárez y Sunland Park, por el presidente municipal de Juárez, Jesús Delgado, y el mayor de Sunland Park, Rubén Segura, para reducir el riesgo de derrames de tóxicos en la frontera. Por último, es el Acuerdo de Comunicación y Estrategias para la Prevención de Desastres firmado por los alcaldes de las tres ciudades en junio de 2007, con el apoyo de las agencias federales EPA y Semarnap.

En seguridad pública se han hecho acuerdos entre los departamentos de policía de El Paso y Ciudad Juárez en los que la primera apoya a la segunda en aspectos de capacitación y adiestramiento, así como con la donación de equipo e desarrollo de sistemas de información (Torres, 2003). El más reciente acuerdo se realizó en marzo de 2007, con el fin específico de compartir información inteligente entre las policías de ambas ciudades acerca del robo de vehículos y la presencia de transgresores sexuales en la región.

En materia de cultura se presenta quizás uno de los ejemplos más perdurables de colaboración, ya que desde mediados de los años setenta se

lleva a cabo en Ciudad Juárez y El Paso el Festival Internacional de Teatro del Siglo de Oro. En la organización de este festival se coordinan autoridades del parque nacional Chamizal Memorial Park, el Departamento de Arte y Cultura de la ciudad de El Paso y la Dirección General de Educación y Cultura de Ciudad Juárez. Por último, los gobiernos locales han promovido iniciativas de desarrollo económico y turístico de Ciudad Juárez y El Paso, realizando gestiones ante otras instancias de gobierno o fungiendo como facilitadores en proyectos impulsados por diversos grupos empresariales de la región (las Cámaras de Comercio de Ciudad Juárez y El Paso).

En esta lista de ejemplos brevemente referidos están presentes varios aspectos a destacar, porque ayudan a configurar una agenda política que en el corto plazo podría fortalecer la capacidad de acción de los gobiernos municipales fronterizos en materia de cooperación con sus contrapartes norteamericanas.

Un primer aspecto es el papel de los nuevos controles de seguridad de la frontera norteamericana como detonador del creciente interés de las autoridades fronterizas en la cooperación. En la mayoría de los casos subyace una problemática central: las crecientes complicaciones en el cruce a través de los puentes internacionales, provocadas tanto por el incremento de las transacciones transfronterizas asociadas al TLC, como por el reforzamiento militar de la frontera entre México y Estados Unidos. En particular, desde 2001 el mayor rigor en la vigilancia de los puertos de entrada a Estados Unidos ha impactado la vida fronteriza de diferentes maneras: el alargamiento de las filas de automóviles, camiones de carga y peatones que esperan cruzar; la perturbación de las economías fronterizas muy interdependientes; la agudización de los problemas ambientales; y el incremento de los abusos y la discriminación hacia los residentes fronterizos por parte de los oficiales de migración y aduanas de ese país.

De acuerdo con lo anterior, se puede afirmar que la cooperación entre los gobiernos locales fronterizos está directamente motivada por el deseo de corregir tales problemáticas. Es decir, atenuar el impacto combinado de los procesos de *desfronterización* económica de la frontera y de *refronterización* política y militar vigentes desde hace más de una década.

En este contexto, y frente a tales motivaciones, otro elemento sobresaliente de los ejemplos de cooperación transfronteriza es que en ellos se observa una *doble función* del marco jurídico constitucional relativo a la política exterior y los medios de que disponen los municipios para llevar a cabo la cooperación transfronteriza.

Por un lado, la ley impide a los gobiernos locales de Ciudad Juárez, El Paso y Sunland Park que –a pesar de su contigüidad, interdependencia económica y compenetración cultural– emprendan de manera formal, rápida

y directa relaciones. Por otro lado –como se pudo apreciar en los Acuerdos establecidos entre los gobiernos locales de ambos lados–,¹¹ aporta instrumentos formales y oportunidades para el despliegue de la cooperación, a través de las disposiciones de la Ley de Celebración de Tratados, que abre la posibilidad para que los gobiernos municipales lleven a cabo acuerdos con otras entidades gubernamentales extranjeras, al margen de la libertad que tienen estos gobiernos para organizar sus estructuras de acuerdo con sus necesidades (tal como se indica en el artículo 115, en el caso mexicano). Estas disposiciones legales dejan abierta la posibilidad de implantar mecanismos firmes e instancias municipales para encauzar la cooperación transfronteriza. Ese fue el caso de la Oficina de Asuntos Fronterizos creada por el mayor Ray Caballero en El Paso.

Sin embargo, para que se llevaran a cabo los ejemplos de cooperación y se instalaran instancias como la citada oficina de asuntos fronterizos, fue necesaria la voluntad y el interés de las autoridades locales. En este sentido, quizás el aspecto más decisivo a destacar fue la presencia de un factor netamente cultural: la presencia de alcaldes de ascendencia mexicana en el gobierno de las ciudades de El Paso, Texas, y Sunland Park, Nuevo México. Este hecho, y la configuración de un contexto regional problemático atravesado por la paradójica apertura y cierre de la frontera, parecen haber sido cruciales en el origen y desarrollo de las experiencias de cooperación.

Pero lo cultural no puede adjudicarse sólo a los antecedentes de los alcaldes de las ciudades norteamericanas vecinas con Ciudad Juárez. La presencia de este factor es constante en el discurso de estos actores, al igual que en las propuestas para mejorar la cooperación planteadas por funcionarios locales y miembros de los cabildos de cada ciudad. En ellas, la variable cultural se traduce en medidas locales de tipo institucional, que suponen dar pasos adelante en la cooperación sin la necesidad de esperar cambios sustantivos en el marco jurídico de México y Estados Unidos. Es decir, que se establezca primero un marco normativo que respalde las relaciones de cooperación entre gobiernos locales de ambos lados de la

¹¹La Constitución norteamericana en la cláusula 3 de su artículo 1, establece que “ningún estado, sin el consentimiento del Congreso puede entrar en un acuerdo o pacto con otro estado o poder foráneo”. Más adelante designa como responsable de las relaciones exteriores al Departamento de Estado, a través de sus embajadas y consulados, y organismos internacionales o binacionales especializados en la cooperación económica, salud, ambiental y cultural, entre otros. En la Constitución mexicana, por su parte, en el artículo 89, se señala a la política exterior como una responsabilidad directa del presidente de la república, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores y previa aprobación del Senado. La posibilidad de la colaboración de los gobiernos municipales se limita al territorio nacional en el artículo 115, donde se asienta que tal cosa sólo es posible “cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica”.

frontera, fortalezca sus capacidades de interlocución para resolver situaciones de orden local-internacional. En suma, sin subordinar el tema de la cooperación transfronteriza a otros temas nacionales (la modificación del federalismo y la política de relaciones exteriores), como suelen proponer algunos textos (El Colef, 2002; Ramos, 2002; Peña, 2005).

Estas medidas son, entre otras, instalar una dependencia familiarizada con el conocimiento de los procesos políticos de la vecina ciudad; realizar reuniones anuales programadas entre los cabildos de los tres gobiernos municipales; y, provocar cambios en la cultura política y organizacional de las burocracias locales, mediante programas de capacitación para funcionarios y empleados donde se promueva el bilingüismo, el conocimiento de las costumbres de ambos países y de la cultura en la región y de los respectivos sistemas políticos y legales de cada país (Breitinger, 2004).

Conclusiones

En este artículo se hace un recuento de los factores presentes en la cooperación entre gobiernos municipales fronterizos y se propone una distinción entre las acciones protagonizadas por estos, de las llevadas a cabo por otros niveles de gobierno a escala nacional, internacional o binacional. Se expuso también que la cooperación transfronteriza es una entre otras formas de interacción de los gobiernos municipales y que una peculiaridad que la distingue de otras relaciones intergubernamentales radica en que es simultáneamente internacional y local.

En ese sentido, resalta la circunstancia paradójica que atraviesan los municipios fronterizos mexicanos, que por un lado los obliga cada vez más a cooperar con sus vecinos del norte, mientras les impone nuevos controles. Se trata de una circunstancia ante la cual los municipios han desplegado diferentes alternativas de cooperación en las que se destaca el doble papel de las disposiciones constitucionales sobre la política exterior y las relaciones intergubernamentales, al igual que la importancia del factor cultural como elemento definitorio del interés y la voluntad de cooperar.

Lo anterior ayuda a comprender algunos ángulos de la cooperación, pero apenas constituye una parte de la respuesta a la verdadera cuestión: qué capacidades, libertades y autonomía deben tener los gobiernos municipales para realizar las acciones que el propio marco legal les impone en beneficio de sus habitantes, en un contexto social fronterizo, muy dinámico y sensible a la soberanía nacional.

Se trata de una pregunta cuya respuesta exige repensar la reforma del Estado, el rediseño del federalismo y la actualización de la política de rela-

ciones exteriores en el contexto municipal y fronterizo. Es decir, teniendo presente la agenda política nacional y la agenda regional, de modo que puedan establecerse puntos de confluencia entre ambas y se definan diferentes cursos de acción donde, por ejemplo, se formulen categorías como “municipio fronterizo” o “cooperación transfronteriza”; se revisen de manera puntual los mecanismos de coordinación intergubernamental existentes en el marco legal vigente; o se rediseñen las instituciones internacionales y binacionales para dar mayor cabida a los actores políticos fronterizos.

Independientemente de cual sea el curso de acción que siga, se deben tener en cuenta las experiencias de cooperación transfronteriza en curso. Por ello es necesario conducir investigaciones sistemáticas y comparativas de las estructuras de gobierno, los marcos jurídicos, la cultura política y los ámbitos de acción de los gobiernos locales fronterizos. Sobre todo, es imprescindible promover la discusión social sobre la autonomía y la libertad de los municipios fronterizos mexicanos, teniendo como perspectiva los efectos concretos, cotidianos y perceptibles de los procesos de integración económica y cultural asociados a la globalización.

En esa perspectiva, deben ser las autoridades municipales y las sociedades de las diferentes regiones fronterizas los más interesados en superar el anacronismo de sus estructuras de gobierno en relación con la interdependencia económica, social y cultural de sus ciudades. Para ello, cuenta con un marco jurídico y posibilidades legales de acción que a pesar de sus limitaciones, ofrece márgenes de autonomía suficientes para ensayar y explorar nuevas formas de comunicación y coordinación, siempre y cuando se adopte un enfoque verdaderamente transfronterizo y binacional, ubicado por encima de las lógicas endógenas y de los intereses localistas.

Bibliografía

- Bustamante, Jorge A., “Frontera México-Estados Unidos: reflexiones para un marco teórico”, *Frontera Norte*, vol. 1, núm. 1, enero-junio 1989, pp. 7-24.
- , “Sin título”, en Eliseo Mendoza Berrueto, comp., *Sociedad y política, México y Estados Unidos: una visión recíproca*, Tijuana, Colegio de la Frontera Norte, 1994.
- Breitinger (director ejecutivo del Banco Chase), “Entrevista”, por Jonathan Paredes, 29 de enero 2004.
- Callsen, Paul Joseph, *Informal transborder relationships among municipal officials: El Paso, Texas, Ciudad Juarez, Chihuahua*, tesis de maestría en

administración pública, University of Texas, El Paso, El Paso, mayo 1985, <http://digitalcommons.utep.edu/dissertations/AAIEPO2147/>.

D'Antonio, William V y William Humbert Form, *Influentials in two border cities: a study in community decision-making*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1965.

El Colef, El Colegio de la Frontera Norte, *Diagnóstico integral de la frontera norte: documento preliminar*, Tijuana y Notre Dame, El Colegio de la Frontera Norte, 2002.

Figuroa, Alma (directora general de Ecología y Protección Civil, administración 2002-2004), "Entrevista", por Rosalía Herrera, 3 de diciembre 2003.

Fuentes Flores, César M. y Sergio Peña Medina, *Planeación Binacional y Cooperación Transfronteriza en la Frontera México-Estados Unidos*, México, UACJ / El Colef, 2005.

Guillén López, Tonatiuh, "Ayuntamientos y Pluralidad Política en los Municipios Fronterizos del Norte de México", *Frontera Norte*, vol. 7, núm. 13, 1995, pp. 129-138.

Kearney, Michael, "Las funciones de clasificación y filtración de valor de las fronteras", en Alejandro Mercado y Elizabeth Gutiérrez Romero, comps., *Fronteras en América del Norte: estudios multidisciplinarios*, México, Universidad Nacional Autónoma de México / Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2004, pp. 67-98.

Little, Debra J., "Transboundary Cooperation in the U.S.-México Border Región", en César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, comps., *Planeación binacional y cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / El Colegio de la Frontera Norte, 2005, pp. 51-74.

Llera Pacheco, Francisco Javier, "El Paso del Norte Region: Who Governs the Urban Planning Process?", en César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, comps., *Planeación binacional y cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / El Colegio de la Frontera Norte, 2005, pp. 101-132.

Meza Estrada, Miguel Antonio, *Política exterior de facto: la relación México-eeu en la frontera*, México, Camino Real Editores, 2003.

Murguía Lardizábal, Héctor (presidente municipal de Ciudad Juárez), “Entrevista”, por Pedro Sánchez Briones, 19 de junio 2007.

Padilla, Héctor, “Consideraciones sobre la política y la gobernabilidad fronteriza”, en Socorro Tabuenca y Tony Payán, comps., *Gobernabilidad e ingobernabilidad en la región Paso del Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte / Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / NMSU, 2004, pp. 27-58.

Peña, Sergio, “Cross-border Planning on the US-Mexico Border: Bilateral vs. Binacional Agencies”, en Noé Arón Fuentes Flores, comp., *The u.s.-Mexico Border Economy of the 21st Century*, Tijuana, Federal Reserve Bank of Dallas, 2005a, pp. 403-418.

———, “Ordenamiento Territorial y planeación en la frontera México-EE.UU.: Una comparación del marco institucional”, en César M. Fuentes Flores y Sergio Peña Medina, comps., *Planeación binacional y cooperación transfronteriza entre México y Estados Unidos*, México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez / El Colegio de la Frontera Norte, 2005b, pp. 75-100.

Ponce Adame, Esther, “Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación”, en Juan Mendoza, comp., *Políticas públicas: cambio social e institucional*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, 2005, pp. 1-26.

Ramos, José María, “Gobiernos locales y cooperación transfronteriza México-EUA”, *Espiral*, vol. 9, núm. 25, septiembre-diciembre 2002, pp. 107-140, <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13802504>.

Rodríguez, Néstor y Jacqueline Hagan, “Transborder community reations at the us-Mexico border: Laredo/Nuevo Laredo and El Paso-Ciudad Juárez”, en Demetrios G. Papademetriou y Deborah Waller Meyers, comps., *Caught in the Middle: Border Communities in an Era of Globalization*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 2001, pp. 81-116.

Saint-Germain, Michelle A., “Problems and Opportunities for Cooperation among public manager on the U.S.- Mexico Border”, Ponencia presentada en la Southwestern Social Science Association Conference, San Antonio, Texas, 30 de marzo al 2 de abril 1994.

- Segura, Rubén (alcalde de la ciudad de Sunland Park en Nuevo México en el periodo 2003-2005), “Entrevista”, por Jonathan Paredes, 23 de enero 2004.
- Siqueiros, Luis Felipe (director del Instituto Municipal de Investigación y Planeación, IMIP), “Entrevista”, por Rosalía Herrera, 2 de diciembre 2003.
- Sloan, John W. y Jonathan P. West, “The Role of Informal Policy making in U.S-Mexico Border Cities”, *Social Science Quarterly*, vol. 58, núm. 2, septiembre 1977, pp. 270-282.
- Torres, Isela (regidora por el Partido Revolucionario Institucional en el Cabildo del Municipio de Ciudad Juárez administración 2002-2004-), “Entrevista”, por Cynthia Salazar, 11 de noviembre 2003.
- Verea C., Mónica, “Los migrantes ante los procesos de refrontalización vs. desfrontalización entre México y Estados Unidos”, en Alejandro Mercado y Elizabeth Gutiérrez Romero, comps., *Fronteras en América del Norte: estudios multidisciplinarios*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2004, pp. 175-200.
- Vila, Pablo, *Identificaciones de región, etnia y nación en la frontera entre México-eu*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 2004.

Cooperación descentralizada: una nueva competencia del gobierno municipal en apoyo al desarrollo local

*Raquel Lozano**

Introducción

Actualmente el Estado-nación ha dejado de ser el único actor con capacidad de relacionarse a nivel internacional. En este sentido, los gobiernos intermedios y locales con el objetivo de mejorar las condiciones de su gobierno y administración pública e impactar positivamente en la sociedad, están recurriendo a la experiencia, cooperación y ayuda de sus homólogos ya sea en las regiones de frontera o bien en con gobiernos de otras partes del mundo que se encuentran en territorios no contiguos.

Se trata de un proceso de inserción de lo *local* en lo *global* a partir del cual se crea un espacio común o *glocal* donde convergen por una parte, aspectos básicos de la vida local entre ellos: las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de distintas comunidades de cualquier parte del mundo, y por otra, se establece la necesidad de defender la identidad local.

*Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNAM).

De acuerdo con Ralf Dahrendorf la *glocalización* se refiere por una parte a la emigración de la decisión política desde los Estados-nación hacia el exterior y, por otra, a una fragmentación de la decisión política hacia el interior –de los Estados-nación– con dirección a otras unidades políticas –gobiernos subnacionales y locales–. Asimismo, *glocalización* es en palabras de Manuel Castells y Jordi Borja (1998:190) el neologismo utilizado para explicar *la articulación entre lo global y lo local, que supone enfatizar el ámbito urbano y el papel de los gobiernos locales como gestores-coordinadores-promotores de la implementación de políticas que tienen en cuenta los referentes globales y se posicionan respecto a ellos.*

Esta intercepción entre lo *global* y lo *local* da como resultado el fenómeno de la *glocalización*. Es ahí donde tienen lugar las relaciones de cooperación descentralizada y donde los poderes públicos locales se convierten en autoridades competentes en su ámbito territorial y en el exterior, con la posibilidad de insertarse en novedosos procesos de gestión de los asuntos públicos.

Los vínculos extrafronteras que los gobiernos locales mexicanos establecen con homólogos del extranjero, o bien con instituciones internacionales de los cuales derivan relaciones de cooperación descentralizada, constituyen una veta poco explorada en torno a la cual comienzan a delinearse las primeras experiencias mexicanas, las cuales se valen de distintos esquemas de trabajo: cooperación en redes horizontales, hermanamientos, asociaciones supralocales, cooperación fronteriza, entre otros.

En México el tema de la cooperación descentralizada como una nueva forma de gestión de los asuntos públicos afecta la estructura administrativa y de gobierno, permitiendo a las entidades locales insertarse en el ámbito global y con capacidad para establecer relaciones de cooperación que impacten en la ciudadanía que es su beneficiaria directa. Es así que, la cooperación descentralizada exige de las autoridades locales capacidades administrativa, financiera y técnica.

Para el desarrollo de este documento, en primer lugar haré referencia a los antecedentes internacionales de estas relaciones, enfatizando el proceso de inserción de los gobiernos locales mexicanos en el entorno global; se definirá también la cooperación descentralizada, se hará la presentación de los esquemas de trabajo del gobierno federal a través de los cuales promueven el contacto directo entre municipios mexicanos con otros del mundo, suscribiendo acuerdos de hermanamiento y que en los menos de los casos reconocen y promueven los proyectos y programas de cooperación descentralizada; finalizando con los principales retos que enfrenta la cooperación descentralizada tanto para las entidades federativas como para los municipios de nuestro país.

Antecedentes de la cooperación descentralizada

Después de la segunda guerra mundial las municipalidades y ciudades europeas comenzaron a desarrollar vínculos con intenciones de estrechar lazos de amistad y mutuo conocimiento (principalmente entre Francia y Alemania), dando lugar a la creación de la figura de “hermanamiento”. Un hermanamiento es entendido como la relación formal establecida de manera directa entre entidades locales de distinta nacionalidad con fines y motivaciones principalmente de intercambio cultural y amistoso, esta figura constituye la más antigua forma de vinculación entre municipalidades del siglo xx.

A finales del siglo xx la inserción de los gobiernos subnacionales y locales en un esquema de vinculación a nivel mundial, permitió dar a conocer lo que se denomina “cooperación descentralizada” que terminó por incluir a los hermanamientos de ciudades como un mecanismo de intercambio y cooperación. Esta práctica en la década de los cincuenta y hasta los años setenta, estuvo orientada a los intercambios culturales entre municipalidades de países desarrollados. Mientras que, en los años ochenta los países en desarrollo se incorporaron a este tipo de relaciones y, con ello, las relaciones de hermanamiento comenzaron a orientarse más hacia una cuestión de orden cooperativo y asistencial, bajo el esquema de relaciones norte-sur.

En la década de los ochenta, la presencia internacional de los gobiernos locales destacó por la organización de dos conferencias trascendentales y consideradas el precedente de una nueva modalidad de cooperación internacional: la *Cooperación descentralizada*, estas fueron la *Conferencia de Florencia sobre Ciudades y Cooperación para el desarrollo de 1983* y la *I Conferencia Europea sobre Ciudades y Desarrollo en Colonia, Alemania en 1985*. No obstante, ya en 1984 el Consejo de Municipios y Regiones de Europa hizo un llamado a las administraciones locales y regionales europeas para contribuir con ayuda al desarrollo (Felcode, 2005:10).

La Conferencia en Alemania de 1985, denominada también “Llamamiento de Colonia” resulta un documento de vital importancia para la cooperación municipal internacional, ya que a partir de ese momento, se incorporaron como agentes de cooperación tanto a los gobiernos locales como a las ONG y cualquier otra forma de organización de la sociedad que tuviera como propósito apoyar en el mejoramiento de las condiciones de pobreza y desigualdad de los municipios, provincias, comunidades y regiones del mundo, para tal efecto, se creó la Red europea de Ciudades y Desarrollo, con la cual se buscó difundir una conciencia global sobre las realidades y problemas locales, buscando generar relaciones norte-sur más justas (Felcode, 2005:11). Asimismo, en dicho documento se hace alusión

a los hermanamientos de ciudades como una forma de cooperación descentralizada propia de los años noventa, sin ser la única.

La cooperación descentralizada comenzó a ser una preocupación internacional en los años noventa. En los países europeos se organizaron foros de los que derivaron declaratorias y convenios de diversa índole, por ejemplo la Conferencia sobre Independencia y Solidaridad celebrada en Madrid en 1988,¹ la cual recomendaba impulsar la cooperación descentralizada. Asimismo, la Unión Europea ha destacado por impulsar, como parte de su política de cooperación, al desarrollo y, del principio de “equidad compensadora” (Mariño y Fernández, 1997:41-43) a la cooperación descentralizada para el desarrollo, haciendo señalamientos expresos en la IV Convención de Lomé de 1989.² En ese mismo año la Comisión de las Comunidades Europeas abrió la línea presupuestaria específica B7-6430³ dedicada al financiamiento de proyectos de cooperación descentralizada.

Inicialmente, las condiciones bajo las cuales se han desarrollado estas relaciones se basaron en un enfoque asistencial de parte de la Unión Europea (UE) con los gobiernos subnacionales y locales de los países subdesarrollados, poco a poco este esquema se ha modificado. La UE ha sido la única instancia que ha procurado institucionalizar esta práctica y promoverla en las regiones y municipalidades del resto del mundo; asumiendo la postura de cofinanciadora de las acciones que son diseñadas y ejecutadas por los gobiernos subnacionales y locales, actividades que obedecen a una cuestión estratégica de desarrollo local, cuyas modalidades se han ido enriqueciendo con las prácticas de los poderes públicos locales de todo el mundo.

El término cooperación descentralizada es una aportación europea al mundo de la cooperación internacional desde los años ochenta; se trata de una nueva forma de cooperar que privilegia el protagonismo de los gobiernos subnacionales y locales en el ámbito internacional como nuevos actores que, *de facto*, pueden representar sus intereses en el exterior y buscar acceder a fuentes de financiamiento internacionales.

Como parte de los esfuerzos de la Unión Europea es importante señalar que a través de la emisión de reglamentos sobre Cooperación Descentralizada, como es el Reglamento del Consejo (CEE) no. 443/92, del

¹Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op. cit.*, p.28.

²Lomé IV entró en vigor el 1 de marzo de 1990, con una vigencia de 10 años y una revisión a los cinco años de su inicio, del protocolo financiero que lo acompañaba. Su fundamento jurídico se encuentra en el Artículo 310 (238) del Tratado CE. A esta Convención antecedían otras tres: Lomé I, 1975-1979, Lomé II, 1979-1985 y Lomé III, 1985-1990. A partir del año 2000, Lomé IV fue reemplazado por el Acuerdo de Cotonou, que conserva los principios de la Convención que le precedió.

³Guía sobre Cooperación Descentralizada, *op. cit.*, p.28.

25 de febrero de 1992, se estableció la política de ayuda financiera, técnica y de cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia. Mientras que en 1998 se dio a conocer un nuevo Reglamento del Consejo de la Unión Europea sobre Cooperación Descentralizada no.1659/98, en el que se señala a los agentes beneficiarios de la cooperación europea, los montos de cofinanciamiento, el tipo de acciones e iniciativas cofinanciables y un periodo de vigencia de 3 años hasta 2001. Este reglamento fue adicionado y prorrogado a través del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) no. 955/2002 vigente hasta 2003 y finalmente, el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) no. 625/2004 extiende la prórroga hasta 2006 con las adiciones presupuestales correspondientes.

Es importante mencionar el comunicado de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en el que se reconoce a los gobiernos locales como agentes del desarrollo, en este documento se señalan dos términos que son fundamentales para reconocer, dentro de la nueva dinámica de cooperación al desarrollo, la cooperación descentralizada:

Autoridad local: Se utiliza [...] para poder abarcar, la gran variedad de niveles subnacionales y organismos gubernamentales como municipios, comunidades, condados, provincias, regiones, etcétera. En cuanto a cooperación al desarrollo hay una heterogeneidad significativa en el mandato, la financiación y las funciones en cada nivel y dentro de cada nivel.

Cooperación descentralizada: Se utiliza para designar la ayuda de financiación pública y privada proporcionada por las autoridades locales, redes y otros agentes locales.⁴

El movimiento municipalista en el mundo también ha trascendido gracias a la labor de las distintas organizaciones y asociaciones internacionales de gobiernos locales como la Unión Internacional de Autoridades Locales (IULA), la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), la Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI) y la Red Latinoamericana de Asociaciones Nacionales de Municipalidades, entre otras.

Asimismo, la presencia internacional de los gobiernos locales también ha sido posible gracias a los espacios de interlocución que Naciones Unidas propició durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992, en ésta se hizo

⁴Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Las autoridades locales: agentes del desarrollo. Bruselas, 8/10/2008. COM (2008) 626. p. 3.

explícita la necesaria participación local en la solución de los graves problemas ambientales. Posteriormente en 1996, durante la segunda cumbre Hábitat se se puso énfasis en los retos de la urbanización mundial de las ciudades y con ello se puso también en la necesidad de reconocer la trascendencia del gobierno local en la solución de los problemas globales. Fue a partir de esta Cumbre que se inician los trabajos del proyecto de Carta Mundial de la Autonomía Local y la Agenda Local 21. De igual manera, es destacable la celebración de la Primera Asamblea Mundial de Ciudades y Autoridades Locales (AMCAL) en ese mismo año.

Posteriormente, en 1994, el movimiento del 0.7 por ciento⁵ puso en evidencia el papel de las administraciones locales, y algunas regiones de España reclamaron a los países desarrollados que cumplieran con este porcentaje de su producto interno bruto (PIB) para acciones y programas de ayuda al desarrollo; esto representa también un antecedente de las relaciones de cooperación actuales y la exigencia de los ciudadanos organizados hacia sus gobiernos para incorporarse a una política de cooperación al desarrollo con homólogos de cualquier parte del mundo, buscando reducir las asimetrías de desarrollo existentes.

De manera análoga, la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos Hábitat II, denominada también Cumbre de las Ciudades, celebrada en Estambul en junio de 1996, reconoce a las ciudades como actores políticos internacionales a por medio de la firma de un Memorándum de entendimiento entablado entre Hábitat y la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades locales (CAMCAL), a partir del cual acordaron cooperar en el Programa de Mejores Prácticas y Liderazgo Local, y promover el intercambio de experiencias internacionales entre gobiernos locales.

En 1997 se creó la Coordinación de las Asociaciones Mundiales de Ciudades locales (CAMCAL) ante la ONU, la cual buscó pertenecer al Consejo ONU-Hábitat, sin embargo, esta petición les fue negada. Posteriormente en

⁵Con la incorporación de España y Portugal a los países de la Unión Europea en 1986, gobiernos subnacionales y locales españoles comenzaron a desarrollar iniciativas de solidaridad con gobiernos regionales y locales del Sur. Al inicio de esa década un grupo de entidades coordinadas por Justicia y Paz impulsaron una campaña ciudadana en la que se recogieron firmas para pedir que el Estado español cumpliera con la recomendación de la Organización de Naciones Unidas de destinar el 0.7 por ciento de su Producto Interno Bruto para la cooperación al desarrollo. Y a pesar de que el objetivo no se consiguió, la movilización ciudadana realizada permitió una sensibilización sobre las asimetrías de desarrollo existentes entre países, regiones y municipios. Actualmente algunos gobiernos subnacionales y locales de España destinan 0.7 por ciento de su producto interno bruto a proyectos de solidaridad internacional y cooperación al desarrollo. Para mayor referencia sobre la cooperación española al desarrollo se puede consultar: Guía sobre la Cooperación Descentralizada de la Confederación de Fondos del Cooperación y Solidaridad. Barcelona. Julio 2001.

el año 2000, se constituyó el Comité Consultivo de Autoridades locales o *United Nations Advisory Committee on Local Authorities* (UNACLA) fungiendo como el interlocutor formal de los gobiernos locales del mundo ante la ONU (Zapata, 2007:43) La presidencia de CAMCAL es rotatoria para las asociaciones internacionales de gobiernos locales, en los noventa la IULA fue quien la presidió; mientras que, a partir del año 2000, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (surgida de la fusión entre IULA y FLACMA) es quien se encuentra al frente de la Coordinación.

Es importante tener en consideración que toda relación de cooperación descentralizada parte de una situación de asimetría entre las partes cooperantes, sin embargo, ello no impide la reciprocidad en las acciones, pues la virtud de la cooperación descentralizada está en que a través de su práctica se da una interacción beneficiosa que enriquece la gestión de los asuntos públicos de los gobiernos locales que deciden cooperar.

¿Qué es la cooperación descentralizada?

En lo que respecta al esfuerzo de construcción de una definición de cooperación descentralizada, actualmente no existe una aceptada ampliamente y que comprenda en su totalidad la realidad de las municipalidades en el mundo. La Unión Europea ha difundido el uso del término de *Cooperación Descentralizada* que también se ha nombrado cooperación internacional municipal, cooperación intermunicipal mundial, cooperación descentralizada directa e indirecta y cooperación oficial descentralizada.

Tomando en consideración los elementos anteriores, en esta presentación cuando hagamos referencia a cooperación descentralizada, la entenderemos como:

Las relaciones formales que se establecen entre gobiernos locales de distinta nacionalidad, el vínculo generado se basa en el principio de reciprocidad, beneficio mutuo y cofinanciamiento de las acciones que son convenidas, ejecutadas y evaluadas de manera conjunta por las partes involucradas y están enfocadas a promover el desarrollo local.

La cooperación descentralizada puede llevarse a cabo también entre un gobierno local y un organismo internacional, con una agencia de cooperación internacional, una ONG –en este caso estaríamos hablando de cooperación descentralizada no oficial– o incluso a través de una interlocución multinivel con instituciones supranacionales como la Unión Europea (UE).

Cooperación descentralizada en México

Contexto mexicano

Para entender el contexto en el que se ha desarrollado la inserción de los gobiernos locales mexicanos en esquemas de cooperación descentralizada, debemos recurrir al devenir histórico. El municipio mexicano dentro del sistema federal se había encontrado impedido tanto en sus capacidades administrativas como políticas hasta finales del siglo xx, sin embargo, con la penúltima reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, dejó de ser considerado como una mera oficina de atención administrativa del gobierno federal y/o estatal, para obtener el estatus de orden de gobierno.

El presidencialismo mexicano impidió durante muchas décadas la capacidad de iniciativa en la gestión de los asuntos públicos. En los años ochenta, comenzó un periodo de debate sobre la descentralización política, administrativa y financiera de los gobiernos de las entidades federativas y municipios, entró en vigor la Ley de Coordinación Fiscal y se creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. El pacto fiscal representó para los municipios del país renunciar al cobro de ciertos impuestos para que el gobierno federal se encargara de dicha recaudación, y después dar lugar a la repartición a través de la Recaudación Federal Participable (RFP), conforme a la fórmula señalada en la Ley de Coordinación Fiscal. A 28 años del pacto, el escenario no es el óptimo, los municipios dependen de los recursos de la RFP. Con respecto a los impuestos bajo su custodia, la recaudación es tan baja que dependen en más de 50 por ciento de la misma.

El proceso de descentralización política y administrativa inició en 1983 con la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que se le otorgó al municipio la competencia de prestar servicios públicos. Fue hasta entonces que el municipio mexicano debió ocuparse de responder como autoridad local ante los ciudadanos que demandaban una adecuada prestación de servicios públicos. Asimismo, en los años ochenta el municipio tuvo que hacerse cargo de la planeación de su desarrollo y formular su plan municipal de desarrollo, así como la reglamentación correspondiente para gobernar su territorio.

La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, durante el sexenio de Ernesto Zedillo, en 1999, hizo posible que los municipios obtuvieran el reconocimiento formal de entidades de gobierno, descentralizadas y autónomas.⁶ A pesar de ello, es impor-

⁶ Antes de las reformas al artículo 115 en 1999, el municipio mexicano era considerado como un ente administrativo descentralizado, que no contaba con el reconocimiento formal en la Constitución Política Mexicana. El artículo 115 señalaba hasta antes de 1983 lo siguiente:

tante tener en consideración que aún sin contar con este reconocimiento formal, el municipio mexicano ya venía desempeñando funciones propias de un gobierno local (por ejemplo, la prestación de servicios públicos y expedición de su reglamentación) además de que desde antes de la reforma de 1999 al artículo 115, era ya una autoridad electa popularmente.

Por otra parte, es en las entidades federativas y municipios, antes que en el gobierno federal (en el año 2000) donde tiene lugar el proceso de alternancia política. Por lo que, el reconocimiento formal del municipio mexicano como gobierno, viene a reforzar su creciente importancia política y estratégica en dos sentidos, el primero de ellos, para los partidos políticos distintos al partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional en adelante PRI) que buscaban posicionarse a través de la alternancia política; en segundo lugar, el municipio como gobierno debía ser una autoridad pública con capacidad propia de representación política, autónomo y descentralizado no sólo formalmente sino también en la praxis, haciendo con ello posible, el principio de subsidiariedad en el sistema federal mexicano.

A pesar de los cambios constitucionales a favor de la vida municipal, indudablemente se siguen demandando reformas al gobierno dentro del proceso de reforma del Estado, ya que todavía existen dificultades para impulsar una mayor apertura de los gobiernos locales mexicanos en el mundo. Ante esta obviedad, los municipios mexicanos deben consolidar su autonomía, democracia y su estatus descentralizado, con lo que podrán fortalecer su posición en la esfera internacional, particularmente en lo que respecta a relaciones de cooperación oficial descentralizada, que bien pueden coadyuvar al desarrollo regional y local.

Los primeros vínculos internacionales de los gobiernos locales mexicanos: hermanamientos de ciudades

En la década de los sesenta las entidades federativas y municipios participaron en el programa *People to People* propuesto por el presidente de los Estados Unidos Dwight D. Eisenhower, con el que se buscaba hermanar a ciudades estadounidenses –a través de la iniciativa *Sister-Cities*– con otras del mundo y crear los respectivos comités de ciudades hermanas bajo la forma de asociaciones civiles. Se tiene la referencia de que

el 22 de septiembre de 1961, se integró el Primer Comité de Ciudades Hermanas en México. Y la primera reunión mundial

I. Cada municipio será *administrado* por un Ayuntamiento de elección popular directa [...] mientras que, con la reforma de 1999 quedó como sigue: I. Cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular directa.

del programa Pueblo a Pueblo se llevó a cabo en la Casa de la Cultura de la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, México, los días 28 al 31 de octubre de 1964.⁷

En nuestro país, se formalizaron acuerdos de hermanamiento y se integraron Comités de Ciudades Hermanas, principalmente de entidades federativas y municipios fronterizos con sus homólogos en los Estados Unidos, a pesar de que el enfoque es distinto entre estos países.⁸

Los hermanamientos de ciudades mexicanos son vistos como mecanismos de cooperación, sin embargo, para ser considerados relaciones de cooperación descentralizada deben estar basados en los principios de reciprocidad y beneficio mutuo, por lo que, en el caso de los hermanamientos suscritos por gobiernos locales mexicanos en muy pocos casos estas condiciones se cumplen y, en cambio, prevalecen los hermanamientos de carácter protocolario que se limitan a intercambios culturales y deportivos, los cuales no pueden ser considerados relaciones estratégicas de cooperación descentralizada con objetivos de desarrollo local.

Los contactos entre gobiernos subnacionales y locales mexicanos y europeos vinieron hasta la década de los noventa. Esto fue posible por el ingreso de España y Portugal a los países de la Comunidad Europea (hoy Unión Europea). Momento que –por razones históricas– representó la oportunidad ideal para los países de América Latina de acceder a financiamientos internacionales, obtener asistencia técnica y subvenciones para proyectos de desarrollo local por parte de la Unión Europea.

Algunas razones que permiten explicar los limitados avances en materia de cooperación descentralizada de parte de los gobiernos subnacionales y locales mexicanos son: un federalismo en teoría y un centralismo mexicano en la práctica, así como también la ausencia dentro de los temas de la reforma del Estado sobre la apertura y la participación institucionalizada de los gobiernos intermedios y locales mexicanos en el extranjero. Para fortalecer su posición en la esfera de las relaciones de cooperación oficial descentralizada, se necesitan municipios autónomos, democráticos y descentralizados política, administrativa y financieramente que coadyuven en el desarrollo regional y local.

En relación con lo anterior, en nuestro país la figura de hermanamientos de ciudades ha representado una limitante en relación con las otras

⁷Documento del Centro de Desarrollo Municipal del estado del Colima. Marzo, 2007. p. 2.

⁸La principal diferencia de enfoque entre la iniciativa *Sister Cities* y los hermanamientos mexicanos se encuentra en aquella es liderada por las agrupaciones civiles y éstos son estrictamente gubernamentales aunque aceptan la incorporación de los grupos ciudadanos (pero no reconocen su liderazgo en los hermanamientos).

posibilidades a las que se puede acceder, sobre todo en el aspecto cooperativo. La práctica de relaciones de cooperación descentralizada, es aún poco trascendental en México, entre otras razones, por el desconocimiento de su potencial.

De igual manera influye el grado de eficiencia de los mecanismos de información y vinculación entre potenciales partes cooperantes; la dependencia financiera del gobierno local hacia el gobierno nacional que complica la posibilidad de comprometer recursos para la ejecución de acciones de cooperación descentralizada en el mediano y largo plazo; la inexistente evaluación y difusión cualitativa y cuantitativa a nivel mundial de los beneficios obtenidos en la ejecución de los programas y proyectos de cooperación descentralizada; la falta de iniciativa y liderazgo del presidente municipal para recurrir a la cooperación y experiencia internacional de otros gobiernos locales del mundo en atención a problemas comunes; así como la inexistente sistematización de la información de parte de los practicantes de este tipo de relaciones, lo que limita la difusión de buenas prácticas. En este sentido, podemos sumar a las anteriores las asimetrías existentes entre los gobierno de las entidades federativas y municipios mexicanos, lo que determina el escaso número de gobiernos en capacidad de acceder a compromisos internacionales que les puedan ser benéficos.

A nivel mundial se observa que el uso de términos para denominar a la actividad que llevan a cabo los gobiernos intermedios y locales en el extranjero resulta en una arbitrariedad impresionante, en México los gobiernos de los estados y municipios, así como la propia SRE, han ocupado términos como: hermanamientos de ciudades, cooperación descentralizada, diplomacia federativa, diplomacia educativa, paradiplomacia y actividad internacional, sin embargo, el error que se ha cometido es no saber diferenciar entre cada término para evitar un uso equívoco.

Marco jurídico de la actividad exterior de los gobiernos locales mexicanos

El marco jurídico mexicano es ambiguo –e insuficiente– en lo que respecta a las competencias de los gobiernos locales en el ámbito internacional, algunas de las inconsistencias o vacíos jurídicos son muy evidentes e inician en el artículo 116 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante CPEUM) documento en el cual no se señala expresamente la competencia del gobierno intermedio y local –respectivamente– para establecer relaciones de cooperación con sus homólogos en el extranjero y ni siquiera se hace mención acerca de la competencia del municipio para suscribir los “acuerdos interinstitucionales”.

Esta figura jurídica es reconocida desde 1992 con la entrada en vigor de la Ley sobre la Celebración de Tratados, que otorga a los gobiernos intermedios y locales la competencia de suscribir acuerdos interinstitucionales. Dicha Ley tiene sustento jurídico en los artículos 76 fracción I, artículo 89 fracción X y artículo 133 de la CPEUM, sin embargo, de estos tres artículos ninguno proporciona sustento a los gobiernos intermedios y municipales.

Dicha Ley en el artículo 2 define como Acuerdo Interinstitucional:

Al convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

Acorde con lo establecido, en esta Ley podrían ser considerados como interinstitucionales:

1. Los hermanamientos de ciudades;
2. Los proyectos de cooperación en redes de gobiernos locales;
3. Los acuerdos de cooperación entre un gobierno local y una agencia de cooperación internacional;
4. Los acuerdos y convenios de cooperación con instituciones internacionales;
5. Los contratos de subvención para llevar a cabo un proyecto de cooperación local firmados con una institución supranacional y;
6. Las relaciones de cooperación transfronteriza.

El reconocimiento jurídico de los “acuerdos interinstitucionales” sentó un precedente para que la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante SRE) comenzara –partir de 2005– a definir como parte de los asuntos de su competencia la actividad exterior de los gobiernos locales mexicanos; para tal efecto, en 2003 se crean la Dirección General de Coordinación Política, al interior de ésta la Subdirección de Vinculación con Gobiernos Locales –hoy reconocida como Dirección– y la Dirección de Vinculación con el Congreso. La Dirección de Vinculación con Gobiernos Locales (en adelante DVGL) ha dirigido sus esfuerzos a la promoción y asesoría en materia de

firma de acuerdos de hermanamiento, jurídicamente denominados acuerdos interinstitucionales, sin otorgar el mismo interés para promover otras posibilidades de vinculación internacional que la propia Ley de Tratados reconoce.

A su vez, documentos como la *Guía para la Conclusión de Acuerdos y Tratados Internacionales* buscan justificar el papel de la SRE en la suscripción de acuerdos interinstitucionales. Al respecto, es importante hacer la anotación de que la labor de intermediación, asesoría, seguimiento de acuerdos de hermanamiento de los gobiernos locales por parte de la dependencia federal, no es una competencia del gobierno federal que sea reconocida en la CPEUM, ni en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) sino que ésta ha sido consignada en el Reglamento Interior de la SRE (2009).

El artículo 16 del Reglamento citado señala como facultades de la Dirección General de Coordinación Política de la SRE:

Fracción III. Atender en coordinación con la Secretaría de Gobernación, las solicitudes de información sobre los temas y acciones de política exterior que formulen a la Secretaría [...] las legislaturas locales, gobiernos estatales y municipales.

Fracción V. Apoyar, en coordinación con la Secretaría de Gobernación, a las delegaciones de legisladores [...] de las entidades federativas, que realicen visitas o giras oficiales al extranjero [...] mediante el suministro de información y la integración de agendas de trabajo;

Fracción VI. Proponer, con el apoyo de las representaciones de México en el exterior y las áreas competentes de la Secretaría, las agendas de trabajo para las giras oficiales que realicen en el extranjero mandatarios y funcionarios estatales y municipales del país, así como durante las visitas que estos reciban de autoridades extranjeras;

Fracción VII. Fijar los lineamientos que permitan el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en las entidades federativas, en los municipios, en las organizaciones políticas y en las asociaciones de gobiernos estatales y municipales en el país;

Fracción VIII. Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes, para establecer vínculos con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios.

Fracción X. Promover y apoyar, en coordinación con la Dirección General de Protocolo, las actividades del Cuerpo Diplomático en las entidades federativas y municipios;

Fracción XI. Propiciar, en coordinación con la Consultoría Jurídica, la suscripción de Acuerdos de Hermanamiento e Interinstitucionales entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con órganos gubernamentales extranjeros y organismos internacionales, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación, de conformidad con las disposiciones aplicables;

Fracción XII. Atender, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, las solicitudes de información que sobre política exterior y mecanismos de cooperación internacional descentralizada formulen los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como difundir su contenido a éstos;

Fracción XIII. Promover, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, la realización de eventos encaminados al estudio, difusión y comprensión de la política exterior mexicana, principalmente entre grupos académicos, políticos, sociales y empresariales de los estados y municipios del país;

Fracción XIV. Recabar la información estatal y municipal que involucre la imagen y operación de la Secretaría.

Fracción XV. Participar, en coordinación con las autoridades competentes de la Secretaría, en la formulación y negociación de programas de cooperación internacional con las entidades federativas y municipios.

Fracción XVI. Coadyuvar, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y con las representaciones de México en el exterior, a una mayor participación de los gobiernos de los estados y de los municipios en las acciones de política exterior del país.

Las competencias arriba señaladas son vigentes desde 2009, mientras que hasta antes de las modificaciones al Reglamento Interior de la SRE de 2004, las competencias de la dependencia federal eran:

Fracción VI. Promover el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la Secretaría y las oficinas que manejan asuntos internacionales en otras áreas de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas y municipios, así como de las organizaciones políticas y sociales;

Fracción VII. Coordinar con las áreas competentes de la Secretaría, la atención de las solicitudes de gobiernos extranjeros y sus representantes para establecer contactos con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos de las entidades federativas y municipios; y

Fracción IX. Propiciar la suscripción de acuerdos de hermanamiento entre los gobiernos de las entidades federativas y municipios con sus homólogos en el exterior, así como darles seguimiento y apoyar su instrumentación;

Fracción XII. Apoyar y orientar a los gobiernos de entidades federativas y municipios en la gestión de las donaciones provenientes del extranjero, en coordinación con las autoridades competentes. (Derogada.)

Haciendo un contraste entre las competencias de la DGCP de la SRE de 2004 y las actuales de 2009, las diferencias son muy evidentes. Por una parte, la ampliación de los ámbitos de acción y, por otra, el enfoque de la actividad exterior de estos gobiernos, ha llevado a considerarla una suerte de paradiplomacia coordinada desde el gobierno federal. Asimismo, se reconoce formalmente una relación de “cooperación” entre la SRE y Gobernación –a través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)– para coordinar los esfuerzos de lo que la Cancillería denomina hermanamientos, acuerdos interinstitucionales y cooperación internacional descentralizada.

Sin embargo, cabe anotar que, desde enfoques distintos, INAFED y la DGCP se han involucrado en la actividad exterior de los gobiernos locales. El segundo vinculado más con la cooperación internacional y las relaciones con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, mientras que el primero con los hermanamientos de ciudades y, de manera más reciente (2008), con la cooperación internacional descentralizada.

Por último, otra instancia al interior de la SRE que lleva a cabo una actividad importante, es la Consultoría Jurídica, que de acuerdo a lo establecido en el artículo 11, fracciones VI, IX y X del Reglamento Interior de esta dependencia, tiene entre sus competencias:

Tomar las medidas conducentes para el cumplimiento de la Ley sobre la Celebración de Tratados; mantener el registro [...] de los acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional celebrados por [...] los gobiernos de los estados y municipios, así como formular los dictámenes correspondientes sobre la procedencia de acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacio-

nal que pretendan suscribir [...] los gobiernos de los estados y municipios.

El dictamen de procedencia al que hace mención consiste en la revisión del documento que formalizará el acuerdo interinstitucional, ello con el objetivo de que se cumpla lo establecido en la Ley sobre la Celebración de Tratados con respecto a las competencias municipales y los alcances del acuerdo, con la intención de que estos no presenten contradicciones.

La lista de acuerdos interinstitucionales que la Consultoría Jurídica de la SRE mantiene bajo su resguardo, contiene los hermanamientos suscritos y en los menos de los casos los acuerdos de cooperación descentralizada firmados por autoridades locales mexicanas y gobiernos extranjeros; sin embargo, aún se observa un gran desfase en cuanto a los acuerdos suscritos y los que están contenidos en el registro oficial. A su vez, el conocimiento del dato exacto de acuerdos suscritos –ya sean hermanamientos o de cooperación descentralizada– de poco sirve si no se cuenta con la documentación de las experiencias, que sería en realidad el valor añadido de la cooperación y permitiría el intercambio de experiencias y aprovechamientos de las capacidades administrativas y de gobierno de las autoridades locales.

El Programa Mexicano de Ciudades Hermanas y Cooperación Internacional Descentralizada

La DGCP de la SRE denominó en 2005 a la actividad de acción exterior de los gobiernos locales *Diplomacia Federativa*, entendida como las relaciones externas que desarrollan las entidades federadas o gobiernos subnacionales, buscando representar sus intereses en el exterior con la intención de desarrollar acciones de vinculación y cooperación internacional.

En 2006 la DGCP promovía la diplomacia federativa bajo la premisa de que se trataba de relaciones formalizadas a través de acuerdos de hermanamiento, convenios de hermandad, cartas compromiso de ciudades hermanas, actas de hermanamiento, convenios de hermanamiento, actas protocolo de hermanamiento y denominaciones semejantes.

Es importante señalar que el hermanamiento es visto hoy en día en ciertas regiones y municipios del mundo –por ejemplo en Europa– como un mecanismo poco eficaz y carente de potencial cooperativo por sus orígenes de amistad e intercambio cultural entre ciudades. Mientras que también otros gobiernos lo consideran una figura adaptable a diversos fines de las relaciones externas de los gobiernos locales, y éste sería el enfoque que comparte y promueve el gobierno federal mexicano.

El trabajo más representativo de la DGCP de la SRE en materia de promoción de relaciones externas de los gobiernos locales, lo constituye el Programa Nacional de Ciudades Hermanas diseñado en 2005. Dicho programa coloca al hermanamiento de ciudades como la figura predilecta de cooperación descentralizada aplicable por los gobiernos locales mexicanos, bajo una percepción distinta a la que les dio origen en el periodo de la posguerra (intercambio cultural y mantenimiento de la paz mundial), a fin de convertirlos en compromisos y beneficios concretos; es decir, pasar de los tradicionales hermanamientos a lo que dicha Dirección denomina Acuerdos de Hermanamiento de Amplio Alcance (AHAA) de los cuales, a partir de esta visión, devienen proyectos de cooperación descentralizada.

La Cooperación Descentralizada, la DGCP la define así:

La cooperación descentralizada es la “colaboración de tipo bilateral o multilateral que llevan a cabo directamente los gobiernos locales con otras regiones y ciudades del mundo, o con organizaciones internacionales no gubernamentales, con el objetivo de generar proyectos que promuevan su desarrollo local en diversos ámbitos”.⁹

Para la SRE, la cooperación descentralizada horizontal se lleva a cabo a través de los hermanamientos de ciudades, mientras que la vertical se establece con organismos internacionales gubernamentales y no gubernamentales, en los cuales los gobiernos locales no tienen el control absoluto de las acciones, que básicamente son implementadores de proyectos que los organismos internacionales ponen a su disposición.

Sin embargo, este razonamiento no es del todo correcto, ya que si bien los hermanamientos de ciudades pueden llegar a convertirse en mecanismos de cooperación descentralizada horizontal y directa –también en el caso de las relaciones de cooperación con organismos internacionales y agencias de cooperación de los países, con las asociaciones internacionales de autoridades locales e incluso con la Unión Europea– su enfoque cooperativo trata precisamente de generar relaciones de cooperación descentralizada que deben ser horizontales y gestionadas directamente por los beneficiarios de las acciones.

Por otra parte, con respecto al establecimiento de relaciones de cooperación descentralizada, el Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL ha tratado de documentar las prácticas de cooperación descentralizada, llámense proyectos de cooperación descentralizada o redes de gobierno locales con fines de intercambio técnico, o experiencias y cofinanciamiento

⁹Secretaría de Relaciones Exteriores. <http://portal.sre.gob.mx/>.

de las acciones, ello sin dejar de reconocer la existencia de acuerdos de hermanamiento producto de la tradición histórica, que se tuvieron en Europa durante la Segunda Guerra Mundial.

Como parte de los esfuerzos de documentación para el análisis cuantitativo de las relaciones de cooperación descentralizada mexicana, el Observatorio arroja el dato de 65 participaciones de gobiernos locales de nuestro país en proyectos de cooperación descentralizada directa, de un total de 1 137 relaciones de cooperación descentralizada directa entre socios locales de la Unión Europea y América Latina.

De las 65 relaciones bilaterales, 37 son con España, 14 con Francia, 5 con Alemania, 3 con Italia, 2 con Grecia y 2 con Polonia, 1 con Austria y 1 con Suecia; de 1 137 relaciones bilaterales entre gobiernos de la Unión Europea y de América Latina. A su vez a esta lista se adicionan 22 relaciones que corresponden a proyectos realizados dentro de las redes temáticas dentro del Programa URB-AL.

El escenario que se vislumbra respecto de la participación a nivel internacional de las entidades federativas y municipios mexicanos muestra una incipiente vinculación en términos de relaciones de cooperación descentralizada, lo que a su vez exige mayor dinamismo por ser considerada una nueva forma de gestión de los asuntos públicos que los gobiernos locales no pueden eludir.

Finalmente, en México, si en verdad se quieren generar relaciones de vinculación de los gobiernos subnacionales y locales con entidades del extranjero, se debe, en primer lugar, establecer un término claro y acorde con la realidad nacional, que sea reflejo de una correcta coordinación intergubernamental que permita definir las prioridades de cooperación a nivel subnacional y local. Asimismo, se deben crear las bases jurídicas que den sustento a las relaciones extrafronterizas de estos gobiernos.

Retos de la cooperación descentralizada mexicana

- Dar a conocer el tema a todos los gobiernos subnacionales y locales del país, ampliando las posibilidades de comprensión de la problemática local insertada en un contexto *glocal*.
- Fomentar el debate académico y la documentación de la experiencia mexicana en el tema, favoreciendo la formación de especialistas capaces de analizar el estado del conocimiento y proyectarlo a futuro.

- Definir el papel de la SRE en el desarrollo del tema, y de igual manera de los actores involucrados; en este sentido la iniciativa de Ley de Cooperación Internacional (de 2007) que está en proceso de discusión y aprobación en el H. Congreso de la Unión, no satisface la exigencia de los gobiernos de las entidades federativas y municipios respecto al reconocimiento de su participación en la arena internacional con proyectos y programas de cooperación descentralizada; sino que, por el contrario, continúa concentrando capacidades, competencias y recursos financieros en la SRE y en el organismo desconcentrado que se pretende crear a partir de la aprobación de dicha Ley.
- El gobierno federal mexicano debe diseñar su estrategia de cooperación internacional, pero ésta no debe limitar las estrategias de acción exterior de los gobiernos de las entidades federativas y municipios.
- Los gobiernos de las entidades federativas y municipios deben crear las estructuras administrativas necesarias que permitan posicionar internacionalmente a sus comunidades (oficinas de asuntos internacionales) previendo todas las implicaciones (financieras, técnicas y humanas) que esto conlleva.
- Se deben generar estudios teóricos que analicen, discutan y evalúen la situación actual de la actividad exterior de los gobiernos locales, a través de variables cualitativas y cuantitativas.
- Es indispensable promover el intercambio de experiencias con gobiernos intermedios y municipales de otras partes del mundo para la atención de problemas locales a través del diseño y replicabilidad de programas y proyectos de cooperación descentralizada.
- Los municipios mexicanos, en su planeación local, deben formular su agenda de prioridades, precisando en qué temas es necesario recurrir a la experiencia de vinculación y cooperación descentralizada.
- Los gobiernos locales mexicanos deben acelerar su proceso de inserción internacional ya que sus problemáticas son comunes a otras regiones y municipalidades del exterior, lo cual justifica la conveniencia de recurrir a la experiencia en cooperación descentralizada como una práctica habitual para mejorar la gestión de los asuntos públicos.

Finalmente, la práctica de relaciones cooperativas de los gobiernos locales mexicanos se encuentra aún en un proceso preparatorio a su posterior inserción en el entorno *glocal* y las posibilidades de vincularse al exterior dependerán de su capacidad de gestión autónoma y descentralizada, la

cual está hoy en día restringida a municipios con niveles de desarrollo medio y alto, lo que deja en desventaja a los de menor desarrollo, por lo que valdría la pena analizar si en un futuro próximo ello no contribuirá a agudizar las asimetrías y contrastes que existen en nuestro país.

Bibliografía

- Amin, Ash y Nigel Thrift, *Globalization Institutions and Regional Development in Europe*, Oxford, University Press, 1994.
- Andrea, Stocchiero y Marco Zupi, *Manuale di formazione: Le nuove opportunità della cooperazione decentrata*, Città di Castello, Italia, OICS, Centro Studi di Politica Internazionale, 2005.
- Anónimo, “Default and Transition Study for International Local and Regional Governments”, 2 de febrero 2007.
- Banobras, Banco Nacional de Obras y Servicios, “Hacia un nuevo milenio: un marco de acción para la cooperación internacional municipal”, *Revista Banobras, Federalismo y Desarrollo*, 1996.
- Borja, Jordi *et al.*, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, 2ª ed., Madrid, Taurus, 1998.
- “Centro de Desarrollo Municipal del estado del Colima” (CDM), marzo 2007.
- Dasque, Jean Michel, *Coopération décentralisée avec l’Amérique latine*, Paris, Commission Nationale de la Coopération Décentralisée, Rapports, Ministère des Affaires Étrangères, 2002.
- Held, David, *La democracia y el orden global: del Estado moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1977.
- Hipólito, Antonio, *Después de la democracia: Diálogo con Ralf Dahrendorf*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Keohane, Robert O. y Joseph S. Nye, “Transgovernmental Relations and International Organizations”, *World Politics*, vol. 27, núm. 1, octubre 1974.
- Lozano González, Corazón Raquel, *Cooperación Oficial Descentralizada Local: Una aproximación a las experiencias y situación actual de los municipios de México*, Tesis para obtener el título de licenciatura en ciencias políticas y administración pública, Universidad Nacional Autónoma de México, México, febrero 2008.

- Mariño Menéndez, Fernando y Carlos Fernández Liesa, *El Desarrollo y la Cooperación Internacional*, Madrid, Instituto de Estudios Internacionales Europeos Francisco de Vitoria, Universidad Carlos III, 1997.
- México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.
- México, Cámara de Diputados, “Ley sobre la celebración de tratados”, 1992, <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/216.pdf>.
- Michelmann, Hans J. y Panayotis Soldatos, *Federalism and international relations: the role of subnational units*, Oxford, Clarendon Press, 1990, <http://www.loc.gov/catdir/enhancements/fy0603/90036854-d.html>.
- Rhi-Sausi, José Luis, “El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 5, 1999/2000.
- Soldatos, Panayotis, “An Explanatory Framework for the Study of Federal Politics and the Nation-State as Foreign-policy Actors”, en Hans Michelmann y Panayotis Soldatos, comps., *Federalism and International Relations*, Oxford, Oxford: University Press, 1990.
- SRE, “Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional según la ley sobre la celebración de tratados”, <http://www.sre.gob.mx/tratados/guia.pdf>.
- , “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, http://www.sre.gob.mx/acerca/marco_normativo/reglamento.htm.
- , “Secretaría de Relaciones Exteriores”, <http://www.sre.gob.mx/>.
- , “Informe de labores de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, 1 de septiembre 2006.
- Vigevani, Tulio, “El marco jurídico e institucional para la gestión internacional de los actores subnacionales gubernamentales en Brasil”, *Revista Integración y Comercio*, Banco Interamericano de Desarrollo, julio-diciembre 2004, pp. 27-46.
- Zapata Garesché, Eugene D., *Manual práctico para internacionalizar la ciudad*, vol. I, Montevideo, Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América Latina, 2007.

Parte III

Esfera pública y participación ciudadana

Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presupuesto participativo de Porto Alegre

*Luciano Fedozzi**

Presentación

El presente artículo tiene la intención de contribuir a la discusión acerca de los Presupuestos Participativos (en adelante PP) buscando conceptos capaces de posibilitar una reflexión crítica sobre interpretaciones (políticas y académicas) acerca de ese fenómeno, en especial, sobre el destacado caso del PP de Porto Alegre.¹

Primeramente, será abordado el contexto del surgimiento de esa forma innovadora de gestión urbana en Brasil, en el seno de las profundas transformaciones socioeconómicas ocurridas desde la década de 1960, y de los procesos de redemocratización y de descentralización que el país vivió a partir de 1985-1988.

Para tal fin son extraídos algunos elementos del estudio anterior más amplio realizado sobre el impacto del PP en la construcción de la ciudada-

* Profesor del Programa de Posgrado en Sociología de la Universidad Federal de Rio Grande do Sul-Porto Alegre.

¹ Porto Alegre tiene 1 360 millones de habitantes y, en general, posee índices de calidad de vida superiores a las demás capitales del país. No obstante, la ciudad también reproduce el modelo de urbanización excluyente constatado en Brasil, especialmente desde la década de 1960.

nía en Brasil. Se agregan a este estudio otros elementos que enfatizan la lectura de la experiencia del PP a la luz de la discusión conceptual –seguramente incompleta y provisoria– relacionada con la categoría *esfera pública*.² De este modo, la discusión se centra en la posible contribución o límites de esa práctica política a la creación y consolidación de una esfera pública democrática. Como señalan distintos analistas, la construcción y el fortalecimiento de una esfera pública democrática se impone como condición necesaria en la búsqueda de alternativas desconstituyentes del histórico autoritarismo societario brasileño o, en otros contextos de tradición más democrática, como un camino necesario para la profundización de la democracia y de la justicia social.

Con base en las teorías habermasianas de la democracia deliberativa y de la esfera pública, se proponen categorías analíticas que apuntan, por un lado, a arrojar instrumentos conceptuales que puedan contribuir a la discusión sobre posibles generalizaciones de esa forma de participación, si bien rechazando la adopción de algún modelo único que pueda o deba ser reproducido en contextos distintos. Por otro lado, la utilización de herramientas teóricas aquí propuestas buscan demostrar los límites y los riesgos de interpretaciones meramente apologéticas del PP de Porto Alegre, que han servido, en general, para mitificar dicha experiencia, en lugar de aclararla.

Urbanización brasileña y el surgimiento de los presupuestos participativos

Una de las características determinantes que acompañó el proceso autoritario de formación del Estado y de la sociedad brasileña –desde la colonización portuguesa– es la gran desigualdad social, que se agravó con las transformaciones económicas, sociales y políticas que ocurrieron en el país entre las décadas de 1950 y 1980. En ese periodo el país dejó de ser agrario exportador y se hizo predominantemente urbano e industrial, llegando a ser el octavo PIB mundial. La población de las ciudades se incrementó en más de 60 millones de personas, 29 millones solamente durante los años 80, hasta el día de hoy, donde 80 por ciento de la población brasileña se concentra en áreas urbanas.

Este extraordinario proceso migratorio –uno de los mayores del mundo contemporáneo– fue impulsado por el modelo de *modernización conservadora* gestado en el periodo nacionalista-desarrollista de 1930-1950 e

²Extraídos de Fedozzi (2002).

intensificado por el régimen militar instaurado a partir de 1964. A pesar de la mejora de algunos indicadores sociales (como la disminución de la mortalidad infantil y el aumento de la expectativa de vida), la modernización urbana e industrial se hizo a costa de la concentración de riqueza, de tierras en el campo y la ciudad, de acceso selectivo a los equipamientos y servicios públicos, sin precedentes en el país. Los polos de desarrollo capitalista de Brasil, principalmente las capitales y las regiones metropolitanas, se convirtieron en escenarios emblemáticos de la desigualdad social, de la degradación ambiental y de la escalada de la violencia que caracteriza el *apartheid* en que está inmersa la sociedad brasileña hoy. A diferencia de países vecinos, como Uruguay y Argentina, que construyeron en el siglo pasado las bases de un Estado de bienestar social, Brasil figura hasta el día de hoy como una de las naciones más desiguales del mundo, según indican los sucesivos informes de la ONU.

Por otro lado, estudios diversos vienen demostrando que la globalización en curso está promoviendo procesos de:

desindustrialización, ‘desmetropolización’ y disociación profunda entre la reproducción del capital y la reproducción de un vasto contingente poblacional cuya calificación no lo habilita a entrar en el nuevo sistema productivo, desafiando los paradigmas de gestión local ante las nuevas formas de exclusión social, cuyas consecuencias son más graves que aquéllas provocadas por el proceso de ‘expoliación urbana’ verificado desde los años 60 (Ribeiro e Santos Júnior, 1994).³

La noción de “expoliación urbana” deviene de la constatación de que la industrialización y la urbanización periféricas al capitalismo avanzado hacen nacer amplias necesidades colectivas de reproducción, pero la intervención del Estado es absolutamente limitada para atenderlas. Los fondos públicos son prioritariamente destinados al financiamiento inmediato de la acumulación de capital y, cuando son dirigidos al consumo colectivo, privilegian las capas de mayor ingreso (Ribeiro, 1994:273-4). Las ciudades brasileñas, especialmente las grandes y medianas, reflejan hoy, con sutil fidelidad, la permanente contradicción que caracteriza a la sociedad brasileña, comprendida entre polos de prosperidad, modernidad y riqueza –con niveles de vida comparables al de los ricos del primer mundo– y polos de pobreza localizados, en general, en las periferias de las ciudades, en las

³El proceso de expoliación urbana se refiere a la “sumatoria de extorsiones que se da a través de la inexistencia o precariedad de los servicios de consumo colectivo que –conjuntamente con el acceso a la tierra y la vivienda– se presentan como socialmente necesarios para la subsistencia de las clases trabajadoras” (Kowarick, 1980:59).

que prevalecen carencias básicas en infraestructura y servicios públicos. De esta manera se ha producido una dualidad intra municipal entre la ciudad “formal y legal” y la ciudad “irregular y clandestina”.

Este nuevo contexto nacional marcado por los cambios estructurales de carácter socioeconómico y por los cambios institucionales de naturaleza democrática (que incluyen la desconcentración de los recursos hasta entonces en manos de la federación, descentralización administrativa y retorno a las elecciones directas en las capitales de los estados) trajo como consecuencia la valorización del poder local a partir de la nueva Constitución de 1988, e hizo surgir nuevos desafíos y oportunidades de innovaciones en las instancias municipales. A pesar de la existencia de algunas experiencias participativas en las décadas de 1970/1980, el surgimiento gradual de los PP –en donde el caso de Porto Alegre fue el primero en destacarse– brindó un nuevo “paradigma”, posible de ser practicado por las fuerzas sociales que tienen en la participación un criterio fundamental de su proyecto de transformación de la sociedad.

Una encuesta realizada en Brasil (en la gestión local 1997-2000) reveló que 140 ciudades brasileñas (de los 5 576 existentes) practicaban algún tipo de participación en el presupuesto público. Hoy se habla de aproximadamente 400 casos de presupuesto participativo, aunque no haya datos que confirmen esta cifra. Las experiencias son diversas, muy distintas entre sí.⁴ Es de señalar, sin embargo, que existen muchas experiencias de PP que se vieron canceladas o fragilizadas con el cambio de las fuerzas políticas a cargo del gobierno.⁵ Sin embargo, es posible señalar que en estos últimos años se ha ampliado la tendencia y otros municipios plantean, sea por medio de asociaciones civiles o por intermediación de los parlamentarios, la cuestión de la aplicabilidad práctica del PP, que fue presentado como forma alternativa de gobierno en gran parte de los municipios en las últimas campañas electorales municipales.

Por otro lado, aún no se tiene conocimiento, por las investigaciones que se llevan a cabo en Brasil, de cómo son realmente esas experiencias: ¿Son realmente participativas?, ¿La población comparte realmente el poder, de-

⁴De estas 140 ciudades, 71 estaban gobernadas por el PT (entre 181 que gobernaba en todo el país). La mayoría del resto eran partidos de orientación ideológica de izquierda y/o de centro izquierda (PSDB, PSB, PDT, PMDB, PPS, PV). Incluso lo cumplen extra programáticamente algunos partidos conservadores, clientelistas. En Brasil, desde el punto de vista ideológico, a veces la política local no es muy clara o alineada verticalmente. Hay políticos de partidos conservadores que adoptan algunos programas que serían de tradición progresista.

⁵Es el caso, entre otros, de Barra Mansa (con 140 000 hab.), en el Estado de Río de Janeiro, que llevó a cabo la pionera práctica del PP de la juventud y del PP infantil, premiada por el PNUD de la ONU. También es importante lo que ocurrió en Florianópolis (350 000 hab.), capital del Estado de Santa Catarina, cuando el gobierno de derecha electo en 2000 terminó con el PP hasta entonces existente.

libera, cogestiona? Todavía no hay datos precisos para poder demostrar esta cuestión extremadamente importante.

Es importante señalar esto para demostrar que no se trata de un modelo para ser reaplicado, exportado y que en el mismo Brasil coexisten distintas experiencias de PP, junto con una tendencia muy importante: la pluralidad partidaria en su aplicación. Claro está que el PP puede ser y viene siendo adoptado por distintas razones políticas, tanto por aquellos con genuina convicción democrática como identidad de su proyecto ético-político, como por sectores que pretenden obtener “legitimidad” por medio de *simulacros de participación*, en la medida que el tema tiene hoy gran prestigio, incluso formando parte de los requisitos exigidos por las agencias multilaterales de crédito, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, cuando se trata de proyectos de desarrollo social.

Porto Alegre: crecimiento urbano y reproducción de la desigualdad social

Aunque Porto Alegre sea considerada una de las metrópolis brasileñas con mejor calidad de vida,⁶ no quedó al margen de la urbanización desigual y caótica provocada por las transformaciones socioeconómicas del país. La migración del medio rural y de ciudades del interior del estado, en busca de empleos y de ingresos, sumado al declive social por el deterioro de los

⁶Porto Alegre ha sido considerada la ciudad brasileña con mejor calidad de vida del país, entre las ciudades con más de 200 mil habitantes. Para eso, fueron considerados, entre otros indicadores, el consumo per capita (US\$ 3 942), el índice de alfabetización de la población (90 por ciento de los habitantes por encima de los 10 años), la seguridad (2.43 homicidios por grupo de 10 mil personas), la expectativa de vida (72.6 años), la mortalidad infantil (20/1000), el saneamiento básico (99 por ciento de los domicilios poseen agua tratada y 75 por ciento poseen sistemas de alcantarillado), el número de hospitales y de camas disponibles (40 hospitales, siendo 26 con atención por el sistema público con un total de 5 782 camas), las áreas verdes (15.83 metros cuadrados por habitante), el sistema de recolección de basura (100 por ciento de los barrios son abarcados por el sistema de recolección selectiva) (investigación de la *Revista Exame*, 1996. En mayo de 2000, una nueva investigación de la misma revista consideró Porto Alegre como la segunda mejor ciudad brasileña para hacer negocios. Según un estudio de la ONU y el IPEA recientemente divulgado, en términos de IDH (que incluye 4 dimensiones: acceso a recursos monetarios, educación, salud y longevidad), la ciudad ocupa la posición más destacada entre las metrópolis con más de un millón de habitantes en Brasil, seguida por Curitiba y São Paulo (2001). En otro método de evaluación (ICV -Índice de Condiciones de Vida-), que suma otros 23 indicadores y evalúa vivienda, mercado de trabajo y desarrollo infantil, la ciudad está en 3º lugar en el ranking, quedando atrás de Curitiba y São Paulo. El ítem negativo que más pesó en ese método para que la ciudad no obtuviera el 1º lugar fue el aumento del desempleo y de la economía informal (*Diario Zero Hora*, 24/03/2001: 34-35).

salarios, llevó a un aumento explosivo de la población de la ciudad y de su región metropolitana, cuyas tasas de crecimiento fueron respectivamente de 27.1 por ciento y de 45.8 por ciento en la década de los setenta, por encima de la tasa media de 16.6 por ciento de su crecimiento.

La expansión de los núcleos marginados formados por ocupaciones en áreas irregulares o clandestinas, públicas y/o privadas, es una de las principales consecuencias del modelo desarrollista de carácter excluyente. A partir de 1964, en Porto Alegre, los Prefectos nombrados por el régimen ditatorial modelaron sus políticas urbanas basándose en patrones tecnocráticos de gestión, sin reconocer a los actores populares como sujetos portadores de derechos, ni como interlocutores legítimos para la negociación de sus demandas ante la administración pública. La ciudad de Porto Alegre, entonces, no quedó inmune al vertiginoso aumento de la “favelización” –fenómeno emblemático de las desigualdades sociales en las metrópolis brasileñas–. El número de *favelas* pasó de 124 al comienzo de los años setenta, representando 11.14 por ciento de la población, a 249, representando 33.66 por ciento de la población en el comienzo de los años noventa, es decir, más de 400 mil personas. La ciudad irregular e informal creció a tasas de 9 por ciento al año, mientras que la *otra* Porto Alegre, legal y formal, dotada de infraestructura creció 1.9 por ciento al año (PMPA, 2002).

La expulsión de *favelas* a través de programas de *erradicación* para áreas lejanas y sin infraestructura, realizadas por desplazamientos violentos, fue una de las formas utilizadas en ese periodo. Al mismo tiempo, se buscó coptar fracciones de las comunidades a través de políticas clientelistas y de programas que buscaban neutralizar y utilizar en el proceso electoral a los movimientos contestatarios.

El surgimiento de nuevos actores populares en la esfera pública local

No obstante el carácter ofensivo de las políticas del régimen autoritario, en la segunda mitad de la década de los setenta, cuando avanzaban las luchas nacionales por la redemocratización del país, el movimiento de las Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (AMS) se constituyó, progresivamente, en un espacio público de organización autónoma de las clases populares para la reivindicación de derechos relacionados con el acceso del suelo urbano, de los servicios y equipos públicos.

Al final de los setenta y comienzos de los ochenta, una fracción significativa de los movimientos populares de Porto Alegre pasó a desarrollar formas de resistencia a las prácticas de autoritarismo y de sumisión del poder público institucionalizado. Ello responde a la distribución desigual

del espacio y del uso del suelo urbano y a la apropiación selectiva de los recursos públicos en infraestructura y servicios, emergieron entonces en la esfera pública local actores comunitarios que pasaron a adoptar prácticas de enfrentamiento con los órganos del Estado. El surgimiento, en 1983, de la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA) es representativo de ese nuevo momento.

Esos movimientos populares presentaban un discurso que, por un lado, exigía el reconocimiento de los derechos universales a la ciudadanía y, por otro, se rebelaba contra el estigma que comúnmente asociaba a los moradores de las *favelas* con delincuentes o de bandidos.⁷ El discurso basado en la noción de derechos asumidos por esa parte de los vecinos pobres y su tematización en la esfera pública local representó un salto cualitativo en el proceso de superación de las prácticas de sumisión paternalista (es decir la costumbre de “pedir”) y/o clientelista (a cambio de favores) tradicionalmente presentes en la relación entre las clases populares y los poderes Ejecutivo y Legislativo en Brasil, lo que no significa que esas prácticas se hayan eliminado de los movimientos comunitarios. Barricadas en las calles, asambleas en los locales de vivienda, recolecta de firmas, manifestaciones enfrente de la prefectura, cartas abiertas a la población, denuncias en los medios, cooperativas de vecinos para hacer obras, fueron algunas de las tácticas contestatarias utilizadas para resistir en los lugares en que vivían y para obtener el reconocimiento de sus derechos. Las movilizaciones las realizaron, principalmente, los vecinos de las áreas de viviendas precarias, en situación irregular o clandestina, aunque también hubo reivindicaciones en áreas estructuradas de la ciudad. Por lo menos en cinco grandes áreas urbanas la organización popular asumió un carácter regional, a través de los consejos populares, articulaciones regionales, uniones de villas, etcétera.

Con el retorno a las elecciones directas para las capitales, en 1985, el PDT (Partido Democrático Laborista), que históricamente, detentaba gran apoyo popular en Rio Grande do Sul por medio del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (liderado por los caudillos nacionalistas Getúlio Vargas y, después, João Goulart y Leonel Brizola), asumió la Prefectura de Porto Alegre. Aunque el programa del PDT previera implantar la participación popular, hubo frustración del movimiento comunitario respecto de esto. En las elecciones siguientes, en 1988, la izquierda organizada en el Frente Popular

⁷ Como decían los vecinos de Villa União, asentamiento clandestino en la región Norte de la ciudad, en el momento en que se movilizaban por la posesión de la tierra en 1982: “No somos delincuentes desocupados como mucha gente piensa. Por el contrario, somos trabajadores de la construcción civil, de las fábricas, de las tiendas. Con un salario menguado, no le aflojamos, sudamos mucho para conquistar el pan de cada día. Por todo esto, creemos que tenemos derecho a un pedazo de tierra” (Carta abierta a la población). Menegat (1995:82).

(formado por el PT y por el entonces PCB), sorprendió en las elecciones, obteniendo la victoria con 37 por ciento de los votos válidos, puesto que aún no había sido instituida la segunda vuelta.

Se dio inicio entonces a un rico, pero difícil desafío para la izquierda socialista y comunista, el de gobernar por primera vez la capital del estado (en sus 220 años de historia). La trayectoria de enfrentamiento con el Estado, por parte de los movimientos populares –apoyados por los partidos de izquierda– se vio enfrentada a interactuar con él para modificarlo. No hay espacio acá para tratar esta compleja tarea.⁸ Es importante destacar, entretanto, que el modelo construido y consolidado en Porto Alegre, no nació pronto. Por el contrario, necesitó un proceso de aprendizaje colectivo de todos los actores, tanto de los gobernantes locales, como de la sociedad civil, particularmente de los habitantes de las villas populares, las *favelas*, que son los sectores que más participan en el proceso. Resumiendo, se podría decir que el camino se hizo caminando, es decir, cuando ese modelo se consolidó en el segundo o tercer año –años 90 o 91– de la primera gestión, se vislumbró un sistema que ninguno de los autores aisladamente había imaginado. Por el contrario, todas las ideologías de la participación que tenían los nuevos gobernantes –visiblemente centradas en el paradigma marxista-leninista y trotskista del *doble poder*, o sea, en la experiencia de los *soviets* que se “traducían”, en la realidad de Porto Alegre, en los consejos populares ya existentes en algunas importantes regiones de la ciudad– se mostraron inapropiados para la realidad que se fue diseñando. Es muy importante resaltar ese aspecto porque, hasta hoy, se trata de un proceso con un sistema abierto para que cada año se discutan las reglas del juego y se cambien en función de la práctica y el diálogo de los actores sociales involucrados en el proceso.

Como señalamos anteriormente, es importante atender al hecho de que la construcción del PP de Porto Alegre contó con una base social de tradición asociativa y de acción colectiva de carácter socio territorial en la lucha por la extensión de los derechos a la ciudad. Este capital social fue fundamental para la sinergia creada a partir de la apertura proporcionada por el gobierno del Frente Popular.

Luego de pasar por distintas etapas, tras veinte años de existencia (1989-2009), el PP de Porto Alegre se reveló como una de las experiencias de mayor fecundidad democrática del Brasil contemporáneo. Mientras tanto, debido a la calidad, la continuidad administrativa y el reconocimiento

⁸La historia de la génesis social –situada en el surgimiento y acción colectiva de los movimientos populares urbanos que surgieron en el final de la década de 1970, así como el difícil y tortuoso proceso de construcción del PP, en su primer etapa (1989-1992)– es abordada en Fedozzi (2000), Menegat (1995) e Baierle (1993).

obtenido, la experiencia del PP está, de hecho, recubierta por un potente “efecto demostración” que sirve de inspiración a métodos análogos de gestión en ciudades brasileñas⁹ y también en otros países de Latinoamérica, de los continentes africano, asiático e incluso en países del norte (europeos y americanos), algunos de los cuales mantienen una larga tradición democrática con origen en el Estado moderno.¹⁰

Luego de cuatro gestiones consecutivas, el PT perdió las elecciones locales en 2004, por múltiples razones que imposibilitan su análisis en este espacio. Asimismo, la coalición ganadora (formada por el Partido Popular Socialista –PPS,¹¹ de orientación centrista, y por el Partido Laborista Brasileño– PTB, de matiz populista-clientelista, asumió ampliamente en la campaña electoral, el *slogan mantener lo que está bien y cambiar lo que es necesario*, es decir, en sus propias palabras: *mantener el PP y el Foro Social Mundial en Porto Alegre y cambiar servicios y políticas públicas que no son satisfactorias*. La derrota de la izquierda en Porto Alegre no significó la derrota del PP, en la medida en que el candidato ganador, senador José Fogaça, fue el único de la oposición que asumió públicamente el compromiso de darle continuidad al PP, tomándolo como “una conquista de la ciudad”. Esta posición demuestra la legitimidad conquistada por el PP junto a una fracción significativa de la opinión pública de Porto Alegre y, también, con influyentes actores del escenario internacional, desde los múltiples sectores progresistas y de izquierda del Foro Social Mundial hasta las agencias multilaterales de financiamiento, como el BID y el Banco Mundial.

Es decir, terminar con el PP crearía una situación política adversa para la nueva coalición gubernamental e incómoda para una parcela significativa de la opinión pública endógena y exógena a la ciudad y al país.

El nuevo gobierno municipal, que asumió en enero de 2005, dio continuidad al PP, respetando su cronograma e instancias de funcionamiento originales, incluyendo las asambleas anuales. Mantener el PP de Porto Alegre no es inexorable, por lo menos en la forma que asumió históricamente. La fuerza inductora del Estado en el proceso construido a lo largo de años y las carencias objetivas de servicios e infraestructura urbana todavía son muy grandes, lo que configura un margen de maniobra razonable en la acción gubernamental, como también espacio para la acción pragmática de las comunidades en la búsqueda de satisfacción de sus demandas.

⁹Según el relevamiento preliminar realizado por el Foro Nacional de la Participación Popular en 2000.

¹⁰Sobre el PP en Francia, Alemania y España, véase Allegretti y Herzberg (TNI y FIM, 2004).

¹¹Partido derivado de la escisión del Partido Comunista Brasileño, en 1991. En el Estado de Rio Grande do Sul absorbió y es dominado por una fracción significativa de parlamentarios que se fueron del PMDB, incluso del sector que había gobernado el estado (1994-1998), cuando adoptó las privatizaciones y el recetario fiscal del neoliberalismo.

A continuación serán discutidos elementos de orden teórico sobre la relación entre los temas del poder local, de la ciudadanía y de la esfera pública democrática, a fin de abordar, enseguida, el análisis sobre el posible papel desarrollado por el PP en el contexto de la trayectoria de formación del Estado y de la sociedad brasileña.

Esfera pública, ciudadanía y poder local: algunos elementos teóricos

En general, se afirma que el poder local se constituye en un espacio privilegiado para la práctica de la democracia participativa. A la vez, a pesar de los argumentos clásicos a favor de la descentralización del Estado –ya que ésta permitiría mejores condiciones para la participación social, la visibilidad pública y el control del poder (Castells, 1980; Borja, 1987; Bobbio, 1986a y b)– el análisis de experiencias de descentralización en la última década en América Latina, revela las ambigüedades existentes en el vínculo entre los temas de gestión local, de democracia y de ciudadanía (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993, 1993b; Arretche, 1996; Santos, 1987).¹² En la historia de Brasil se ha formado también una “ideología municipalista” de carácter conservador (Melo, 1993).

Actualmente prevalece el punto de vista de que no hay una virtud democrática intrínseca a la descentralización político-administrativa, ya que corresponde a una descentralización de las relaciones de poder y conflicto que transforman los municipios en territorios de disputa e incertidumbre en cuanto al futuro de la democracia y de la ciudadanía. Así, la autonomía municipal puede favorecer nuevos patrones de gestión democrática con justicia social o reproducir prácticas políticas tradicionales contrarias a la promoción de la ciudadanía (Fedozzi, 1997:23-24). Sólo el análisis de casos puede dilucidar el camino de la descentralización y la participación.

Es ampliamente conocido que la forma de ciudadanía (moderna)¹³ en-

¹²Descentralización se utiliza aquí en términos federativos y no submunicipales.

¹³El término es utilizado para designar la forma peculiar en que la ciudadanía aparece en la época moderna. Conocido es el hecho de que el surgimiento de la ciudadanía en la historia de la civilización occidental está vinculado al fenómeno de la democracia antigua. Histórica y etimológicamente derivada del término “ciudad”, el concepto de ciudadanía surgió con el advenimiento de las ciudades-Estado en la civilización greco-romana, siendo ellas comprendidas en el sentido clásico de sociedad política: polis para los griegos o civitas para los antiguos romanos. En el origen del término, ciudadanía poseía un significado esencialmente político, pues denota la participación activa en la vida de la ciudad, entendida como espacio público para la toma de decisiones colectivas. Para una reflexión sobre el significado de la ciudadanía antigua véanse Rousseau (1973); Castoriadis (1987); Arendt (1974) y Bobbio *et al.* (1993).

contró su viabilidad histórico-estructural en la transición de la sociedad tradicional al orden racional-legal, representado por el Estado democrático de derecho que acompañó el surgimiento del modo de producción capitalista. Es en el proceso histórico de racionalización del poder y del Estado que se pueden comprender las condiciones históricas en las que se dio la evolución de la ciudadanía en sus tres aspectos básicos –civil, político y social– conforme el clásico estudio de Marshall (1967). Tales dimensiones dieron a la ciudadanía un *status* sustancialmente enriquecido de derechos, como *medida universal de igualdad humana básica*. El proceso gradual de afirmación de derechos ocurrió, sin embargo, a partir de intensas luchas de las clases subalternas, para extender los derechos en cada una de esas tres dimensiones (Hobsbawm, 1987; Bobbio, 1986, 1992; McPherson, 1991).

Uno de los aspectos centrales constitutivos de la acepción de ciudadanía –como problema teórico, histórico y político– en el ámbito del proceso de organización del régimen democrático, alude a la constitución y al papel desempeñado por el espacio público democrático. Según lo señalan analistas, la esfera pública ocupa una posición central en el proceso de permanente fundamentación y justificación de las decisiones políticas, de su validación y efectividad, pues ella se constituye en la arena en que se da, por un lado, la reunión de la voluntad colectiva y, en sentido opuesto, la justificación de las decisiones políticas previamente acordadas (Telles, 1994; Costa, 1994, 1997a).

En efecto, ya en el pensamiento político clásico, la noción de interés “público” aparece en dos significados fundamentales relacionados al ideal democrático y republicano que, de la *polis* griega hasta el iluminismo de Kant y visto como el gobierno de poder público en público: un significado de público como perteneciente a la esfera estatal, la *res pública*, contrapuesto a lo privado –transmitido por la distinción clásica entre *ius publicum* e *ius privatum* de los juristas romanos– y un significado de público como visible, evidente (*offentliches-manifesto* en alemán) (Bobbio, 1986b:83-106). Es sabido que el iluminismo, como pensamiento social, promovió el establecimiento de un nexo necesario entre la opinión pública y el carácter público del poder. Para Kant, por ejemplo, la visibilidad del poder era una necesidad no sólo política sino moral.¹⁴

Se hace necesario, a la vez, distinguir el doble sentido del concepto de lo “público” conforme lo establece el pensamiento clásico –no obstante el tema de la visibilidad del poder se ha puesto en la lista de los llamados “fracasos” de la democracia, por autores realistas como Bobbio (1986:83)– de otra dimensión histórica y sociológica que acompañó la realidad de las

¹⁴Kant considera el siguiente principio: “Todas las acciones relativas al derecho de otros hombres, cuya máxima no es susceptible de hacerse pública, son injustas”.

transformaciones del Estado moderno que es: la formación de una “esfera pública” como tercera arena societaria localizada entre la sociedad civil y la autoridad del Estado, de acuerdo a las transformaciones estructurales, políticas y culturales que surgieron con el advenimiento de la modernidad (Habermas, 1984a).¹⁵ En ese sentido, el papel de la esfera pública para el funcionamiento de la democracia ha sido objeto de discusión de distintas corrientes teóricas,¹⁶ destacándose en el debate contemporáneo los abordajes realizados por la teoría del discurso de Habermas y las reflexiones sobre la ciudadanía de Hannah Arendt.

Como es sabido, Arendt (1974) aportó una contribución fundamental a la noción del espacio público y de su íntima vinculación con el concepto de ciudadanía,¹⁷ al relacionar el concepto de espacio público con el mundo compartimentado como los *otros* que no es *propiedad privada de los individuos ni del poder estatal*. En ese espacio, para que se alcance la democracia debe prevalecer el *principio de igualdad*, resultante de la organización humana a través de las instituciones, en contraste con la diversidad humana del mundo privado. Para Arendt, el espacio público es donde los hombres, a través de procedimientos discursivos, de la convivencia con la pluralidad humana, de los argumentos, pueden compartimentar la construcción de un mundo común legitimado por el reconocimiento público e intersubjetivo de los otros. Ese reconocimiento de la pluralidad, que hace posible la construcción de un mundo común, necesita del espacio público como lugar de reconocimiento de la singularidad de cada uno. En síntesis, sin espacio público no hay reconocimiento público de la singularidad humana, y sin él, que se constituye en un mundo común, no puede existir ciudadanía.

¹⁵Bobbio parece no haber comprendido el sentido histórico y sociológico del Cambio Estructural de la Esfera Pública cuando, al comentar el estudio de Habermas lo considera “discutible” por no contemplar la distinción de los dos significados de lo “público” arriba mencionados (Bobbio, 1986:89). Ahora, Habermas no desprecia ese doble sentido del pensamiento clásico, sino que su innovación está exactamente en señalar el surgimiento histórico de una tercera arena “pública” que no es ni estatal, en el sentido de la res pública ni propiamente “privada”. En ese sentido me parece fundamental resaltar la complementariedad del “triple” sentido de lo “público” como principio de res pública, como principio de visibilidad del poder y como locus societario de generación y fundamentación del poder legítimo.

¹⁶En el ámbito de la teoría pluralista de la democracia, la esfera pública cumple un papel funcional de actuación, junto a los mecanismos institucionalizados de representación política como “sistema intermediario cuya función política consiste en la absorción (*input*) y en el procesamiento (*throughput*) de determinados temas y opiniones así como en la transmisión de las opiniones públicas que resultan de este procesamiento (*output*) tanto a los ciudadanos como al sistema político” (Gerhards. Jürgen y Neihardt, Friedhelm según Costa, 1997a: 181) Una discusión crítica de esa concepción de la esfera pública es realizada por Costa (1997b). Para una discusión sobre la categoría “esfera pública” en el ámbito de las teorías democráticas, véase Benhabib (1992).

¹⁷Para un amplio análisis sobre las reflexiones de Hannahh Arendt, véanse Telles (1990) y Lafer (1988).

Es en ese sentido que, al reflexionar sobre el fenómeno totalitario engendrado por la sociedad moderna, Arendt funda el concepto de ciudadanía como *derecho a tener derechos* para referirse a la disolución del espacio público como base del *mundo común*. Por eso, perder el acceso a la esfera de lo público significa perder el acceso a la igualdad pues la destitución de la ciudadanía y la limitación a la esfera privada significa la *privación* de los derechos, una vez que estos sólo existen en función de la pluralidad de los hombres, o sea, de la garantía tácita de que los miembros de una comunidad se dan unos a otros. Para Arendt la política instituye la pluralidad humana en un *mundo común* solamente posible a través del espacio público. Pero ese espacio público es definido como un espacio posible de ser construido solamente por la *acción* y por la *palabra*.¹⁸

En *Cambio estructural de la esfera pública*, Habermas (1984a) contribuyó a aclarar los aspectos que hicieron surgir, en la historia de Occidente, un espacio público de esa naturaleza y sus importantes desdoblamientos sociales, políticos y culturales para la modernidad. Al mostrar el largo y gradual proceso de emergencia de una relevancia pública de la *esfera privada* en la sociedad burguesa, el autor alemán apunta hacia implicaciones significativas en la estructuración de las relaciones sociales que lo hacen pensar sobre el propio cambio del papel y del contenido de la política moderna y sus determinaciones.

Uno de los fenómenos analizados por Habermas, y que están relacionados con la emergencia de una esfera pública, se refiere a la separación entre la subjetividad del individuo burgués, en la esfera privada (*esfera íntima*) y la acción derivada del retiro de las actividades productivas al interior de la casa burguesa. La elaboración de las experiencias subjetivas de esos seres humanos privados habría permitido la constitución de autonomías con relación al rígido orden jerárquico medieval. Los salones, los círculos literarios, constituyeron los espacios posibles para la crítica cultural a través de una nueva racionalidad argumentativa basada en una comunicación discursiva entre iguales. La existencia de una esfera pública crítica constituida por individuos capaces de establecer relaciones puramente humanas unas con las otras habría favorecido el rompimiento con las jerarquías fun-

¹⁸Inspirado en el pensamiento de Hannah Arendt y de Claude Lefort, Vera Telles (1990-1994) propone una interpretación de la esfera pública como el local en que los conflictos y las diferencias pueden ser mediados y repensados teniendo como medida común el reconocimiento de los derechos. Los derechos son definidos como prácticas, discursos y valores que afectan al modo en como las desigualdades y las diferencias aparecen en el escenario público, se expresan los intereses y los conflictos se realizan" (1994:91). Por eso los derechos deben ser entendidos como forma de sociabilidad y como regla de reciprocidad, que no están referidas tan solo a leyes e instituciones sino a una forma específica de regulación de las relaciones y los conflictos sociales.

dadas en la autoridad y en la tradición, creando las condiciones para la acción política (Habermas, 1984b).

Según Avritzer, la perspectiva abierta en *Cambio estructural de la esfera pública* expresa una divergencia empírica con la concepción marxiana sobre la naturaleza de la política.¹⁹ Esa divergencia tiene en cuenta la constatación de la existencia de una esfera de libre debate durante los siglos XVII y XVIII con importantes implicancias sobre el papel y el contenido de la política moderna. En la medida en que la:

reproducción de las vidas de los individuos privados trasciende los límites de la autoridad doméstica privada y se convierte en objeto de interés público, se crea una zona continua de contacto administrativo que se hace crítica en el sentido de que ella desencadena el juicio crítico de un público capaz de hacer uso de la razón (Habermas según Avritzer, 1996:31).

Así:

La determinación política en las sociedades modernas no puede ya ser reducida *a priori* en la falta de correspondencia entre la estratificación social y la universalidad política, tal como supuso Marx [...] pues ella abarca otra dimensión [...] relacionada con la disputa entre individuos privados y la autoridad estatal acerca de la universalidad de los procedimientos administrativos que hablan de la regulación de la actividad material. Esta disputa se encuentra en el origen de una esfera no analizada por Marx y que Habermas la denomina pública (Avritzer, 1996:31).

La divulgación como forma de participar del poder político, la diferenciación entre el poder político y el poder económico, el debate público,

¹⁹Según Avritzer, la divergencia empírica que Habermas expone con relación a las categorías marxianas en *Cambio Estructural...* asume en las demás obras habermasianas el carácter de divergencia teórica, a través de la crítica sistemática al llamado “paradigma de la producción” marxiano. El mismo es entendido como “la idea de que habría una ligazón entre el proceso de autoproducción de los individuos a través del trabajo social y el proceso de esclarecimiento político acerca de la emancipación humana” (1996:24). Las críticas hechas por Habermas a Marx implicarían así un cambio de posición del lugar de la política, una vez que ella, al interior del paradigma habermasiano de la comunicación, pasaría a constituir una dimensión práctico-moral capaz de establecer los fundamentos de la emancipación humana. No obstante, siempre según Avritzer, tanto la negación de los fundamentos filosóficos del “paradigma de la producción” cuanto de los fundamentos sociológicos del análisis del modo capitalista de producción, no es suficiente para que Habermas deje de reivindicar la tradición marxiana. Para la discusión de la relación entre Habermas y Marx y entre Habermas y Weber véase el excelente trabajo de Avritzer (1996).

crítico y racional sobre las decisiones de la autoridad estatal que aludía a la esfera material, son características de un fenómeno histórico del cual Habermas extrae serias implicancias para el análisis de la política moderna. Una de las más importantes se relaciona con el hecho de que la discusión entre individuos privados y la autoridad estatal realizada en una:

Esfera que no es privada –ya que los intereses individuales están suspendidos– ni es estatal en el sentido de que el prestigio derivado de la posición administrativo-estatal también está suspendido, es capaz de transformar las determinaciones de la esfera pública en determinaciones reales. . .

y no meramente ilusorias (Avritzer, 1996:30-4). Para Habermas, la posibilidad de la universalización de la política abierta por la constitución de una esfera pública se convierte en algo real, que no depende, por lo tanto, de las estratificaciones sociales existentes en la esfera material, tal como supuso Marx en *La cuestión judía* al sustentar la falsa determinación de la política derivada de la ruptura, establecida por el Estado Moderno, entre la vida material y la vida política (entre el individualismo burgués en la esfera de la producción y el universalismo ciudadano en la esfera de la política).

En su producción teórica Habermas sustentará una relectura de la modernidad como resultado de un largo diálogo crítico y reconstructivo de carácter multidisciplinario con los clásicos de la filosofía, de la sociología y la psicología.²⁰ No cabe aquí reconstruir ese debate que en la *Teoría de la acción comunicativa* (1984b) es culminación de su original modo de interpretar la modernidad –a partir del *paradigma de la comunicación*– y es punto de partida para la teoría (democrática) procedimental de la política deliberativa.

Cabe apenas señalar que, según Habermas, en la modernidad occidental ocurre un proceso de diferenciación de las estructuras de racionalidad que disocia la complejidad de las estructuras sistémicas del proceso de racionalización comunicativa de las estructuras del mundo de la vida (Habermas, 1984b:153). Como resultado de ese proceso surge una diferenciación social más compleja de lo que la dualidad entre Estado y sociedad suponían

²⁰El paradigma de la comunicación y de la ética discursiva (*Teoría de acción comunicativa*, 1984) y el resultado de un largo diálogo de Habermas respectivamente con Kant y la tradición de la filosofía moral, cognoscitiva e iluminista, con la sociología de Weber, Marx, Durkheim y Parsons además de los representantes del estructuralismo genético, el epistemólogo suizo Jean Piaget y el psicólogo norteamericano Lawrence Kohlberg, y la reelaboración de la teoría lingüística pragmática, en especial de John Austin. Para un debate sobre esa construcción en Habermas, véanse Freitag (1985, 1989, 1992) y Avritzer (1996).

otras teorías convencionales. De un lado se organizan estructuras sistémicas que no sólo se diferencian del mundo de la vida sino que se diferencian entre sí: el subsistema económico y el subsistema administrativo (Habermas, 1984b, II, 180-3). En una relación distinta de las estructuras sistémicas se sitúa el campo de interacción social organizado en torno a la idea de un consenso normativo generado a partir de las estructuras de acción comunicativa. De esa forma Habermas hace una distinción fundamental entre acción instrumental y acción comunicativa. La acción instrumental es la forma de acción técnica que aplica (racionalmente) medios para obtener fines. Esa forma de acción es típica de la integración sistémica que pasó a predominar en las sociedades modernas, institucionalizándose en dos subsistemas (el económico y el político) indispensable para la reproducción de la sociedad. La integración sistémica, por lo tanto, es una forma objetivada de coordinación de acción social propia de la economía de mercado y de la dimensión administrativa del Estado moderno. Por otra parte, la acción comunicativa se da en una base interactiva de los mundos objetivo, social y subjetivo, permitiendo que los actores se relacionen simultáneamente con: a) los hechos de la naturaleza (mundo objetivo de las cosas); b) las personas, a través del juicio de las acciones y de las normas existentes en la sociedad (mundo social) y c) sus pulsiones interiores, expresando sus sentimientos y vivencias (mundo subjetivo). Son las esferas de la sociedad en que el lenguaje desempeña el papel que el dinero desempeña en el sistema económico y el poder en el sistema político. Esa forma de coordinación de la acción es propia de la integración en el *mundo vivido*.²¹

Conforme la teoría de la acción comunicativa, sin un sistema lingüístico que permita la acción comunicativa, o mejor, la interacción lingüísticamente mediada, no se pueden pensar y analizar las relaciones sociales cotidianas, espontáneas y estandarizadas.²² Ocurre que en el mundo sis-

²¹Habermas rescata el concepto del mundo de la vida de Husserl y Schütz al que él asigna dimensión parsoniana inspirada en la categoría de comunidad societaria (*societal community*). De Husserl y Schütz rescata la idea de un telón de fondo cultural que permite a los individuos interactuar en un mundo predeterminado. De Parsons, rescata la idea de una sociedad especializada en la integración social. El mundo de la vida Habermasiano no se limita tan sólo a la idea de un telón de fondo cultural. Tiene también, como telón de fondo, normas y experiencias subjetivas así como prácticas y habilidades individuales. De ese modo, para Habermas, el mundo de la vida se constituye en una esfera de reflexividad de la cultura, de las normas y de las prácticas institucionales (Avritzer, 1996:45). Según Freitag (1992:239) en la *Lebenswelt* son reencontrados los elementos de la vida social que Töniés idealizaba en la *Gemeinschaft*, pues aquí también la sociedad es una verdadera *Kommunikationsgemeinschaft*, una comunidad en la cual prevalecen la comunicación y la interacción volcadas al entendimiento entre sus miembros. Véase también Freitag (1985).

²²Como destaca Freitag (1989), un lenguaje proporciona, para Habermas, el denominador común que permite integrar las perspectivas filosóficas, sociológicas y psicológicas posibilitando la unidad en la inter y multidisciplinaria. Cuando Habermas habla de lenguaje no lo hace

témico ya no hay lugar para la acción comunicativa pues el lenguaje es substituido por el dinero (en el sistema económico) y por el poder (en el sistema político). Así, una de las patologías que caracteriza a la modernidad es exactamente la colonización del mundo vivido por el mundo sistémico. O sea, la acción instrumental (propia del mundo sistémico –el Estado y el Mercado–) va invadiendo los espacios del mundo vivido, desalojando y expulsando a la acción comunicativa de su *hábitat* natural (desde la familia, asociaciones barriales, comunidades de base, sindicatos, es decir, desde instituciones sociales hasta organizaciones artísticas, científicas, culturales, etcétera) (Freitag, 1992).

Son esas relaciones multifacéticas, provenientes de los conflictos surgidos del encuentro de los subsistemas (económico y administrativo) entre sí y de estos con el mundo de la vida, que constituyen el centro del diagnóstico habermasiano de las sociedades contemporáneas. Para Habermas, el resultado de ese encuentro no es la desaparición de las formas interactivas pero sí el surgimiento de una esfera de autonomía social identificada con el proceso de producción de la democracia (Avritzer, 1996). Por eso, él no niega la necesidad de la acción instrumental para asegurar la reproducción material e institucional de la vida (al interior del sistema económico y político), sino que defiende la descolonización del mundo vivido y la restauración, en ese mundo, de la sociabilidad, de la espontaneidad y de la solidaridad con base en la acción comunicativa.

Esa reflexión sobre una modernidad inconclusa y selectiva siguió desarrollándose en el conjunto de las obras habermasianas posteriores a la *Teoría de la acción comunicativa*. En esas obras el autor vislumbra, a partir de los marcos de la teoría del discurso y del redescubrimiento de la sociedad civil, la importancia de una esfera pública, políticamente influyente donde agentes comunicativamente competentes sean capaces de someter tradiciones, normas y autoridades a procesos de cuestionamiento y juicio discursivo, llevando a realizar la sustitución de un consenso basado en la convención por otro consenso de carácter pos-convencional (Habermas, 1983; 1989). Mientras tanto, para Habermas, la modificación de los procedimientos en los que ocurre la legitimación del Estado intervencionista, con un subsistema político centrado en sí y orientado por el poder, lleva a la necesidad de modificación de la idea normativa de la auto-organización de la sociedad conforme a la noción clásica de la *soberanía popular*. Y en esa modificación:

como lingüista, interesado en la riqueza del vocabulario, en las categorías sintácticas, en las reglas gramáticas, es decir, no se interesa en el lenguaje como sistema lingüístico autónomo. Habermas está interesado en el lenguaje como un medio en el cual se realizan interacciones. En otras palabras, está interesado en las interacciones lingüísticas mediadas (pragmática).

podemos distinguir el poder generado de manera comunicativa y el poder utilizado administrativamente. En el espacio público político se entrecruzan entonces dos procesos en sentidos opuestos: la generación comunicativa del poder legítimo, para la cual Hannahh Arendt esbozó un modelo normativo, y la obtención de legitimación por el sistema político, con lo cual el poder administrativo es reflejado. Como los dos procesos –la formación espontánea de opinión en espacios públicos autónomos y la obtención organizada de lealtad de las masas– y *quién domina a quién es una cuestión empírica* (Habermas, 1990:108). (Subrayado del autor.)

De manera contemporánea, Habermas entiende que en la esfera pública política están presentes dos procesos simultáneos y ambivalentes: a) el uso manipulador del poder de los medios para la obtención de la lealtad política de las masas y la influencia de las preferencias del consumo frente a los imperativos sistémicos y b) la generación comunicativa del poder legítimo (Costa, 1997a:182; 1997b:9).²³ La teoría discursiva se preocupa, por lo tanto, por investigar el origen de los *inputs* que alcanzan a la esfera pública como generación de poder legítimo en un contexto secularizado lo que la lleva a reconocer la fuerza de las formas de coordinación de la acción del mundo sistémico pero también del campo originado en los flujos comunicativos del mundo de la vida, caracterizado por acciones orientadas para el entendimiento. *La canalización de los flujos comunicativos provenientes del mundo de la vida hacia la esfera pública cabe fundamentalmente al conjunto de asociaciones voluntarias desvinculadas del mercado y del estado al que se denomina sociedad civil* (Costa, 1997b:9). La categoría sociedad civil como *base social de espacios públicos autónomos* abarca así, las diferentes asociaciones voluntarias que *absorben y condensan la resonancia que las situaciones-problema emergentes en la sociedad se encuentran en los dominios de la vida privada, canalizando tal respuesta de forma ampliada hacia la esfera pública política* (Habermas según Costa, 1997a:183). A esa esfera se podría añadir:

actuar como instancia intermediadora entre los impulsos comunicativos generados en el mundo de la vida y los colegiados competentes que articulan, institucionalmente, el proceso de

²³Nos servimos aquí de las reflexiones propuestas por Costa (1997a) a partir del Nuevo Prefacio a la edición alemana de Cambio Estructural de la Esfera Pública (1990). Para una discusión más amplia sobre algunas revisiones de Habermas efectuada en esa edición, véase Costa (1997b) UFSC, mimeo.

formación de la voluntad política (parlamentos, consejos, etcétera.). Cuando los flujos comunicativos generados en los 'microdominios de la práctica cotidiana' traspasan las fronteras de las esferas públicas autónomas, pueden tener acceso a las instancias deliberativas previstas en el orden democrático y finalmente influir en las decisiones allí tomadas (Costa, 1997a:182).

La ampliación de la esfera pública a través de la creación de espacios políticos de realización de los procedimientos argumentativos (comunicativos) de formación de la opinión y de la voluntad que orientan las decisiones políticas adquiere, en la teoría democrática habermasiana, un papel fundamental para la *institucionalización* de la política deliberativa, conforme explicitó el autor en obras más recientes (Habermas, 1995; 1997). De ahí, la defensa de la posibilidad de conjugar la soberanía popular –entendida como proceso de autolegislación o forma de autodeterminación política de la comunidad– con la *institucionalización de los procedimientos de comunicación* de la opinión pública y de la formación de la voluntad política, y uno de los aspectos que diferencian la política deliberativa del *republicanismo* (o *comunitarismo*) como concepto político opuesto a la concepción liberal, especialmente presente en el debate norteamericano. La teoría del discurso toma elementos de ambos y los articula de un modo nuevo y distinto:

Coincidiendo con el modelo republicano, ella (la teoría del discurso) concede un lugar central al proceso político de formación de la opinión y de la voluntad común pero sin entender como algo secundario la estructuración en términos de Estado de Derecho. En lugar de eso, la teoría del discurso entiende los derechos fundamentales y los principios del Estado de Derecho como una respuesta consecuente con la cuestión de cómo institucionalizar los exigentes presupuestos comunicativos del proceso democrático. La teoría del discurso no hace que la realización de una política deliberativa dependa de una ciudadanía colectivamente capaz de acción, pero sí de la institucionalización de los correspondientes procedimientos y presupuestos comunicativos [...] Así como en el Estado liberal también en la teoría del discurso los límites entre el Estado y la sociedad son respetados; pero aquí la sociedad civil, como base social de espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema de acción económica cuanto de la administración pública (Habermas, 1995:47-48).

La teoría propuesta por Habermas, aunque acepte la noción de política propia del republicanismo como autodeterminación de la comunidad,

entiende que es importante *la institucionalización de esos procedimientos*, al contrario de lo que se puede deducir del pensamiento de Hannah Arendt.²⁴ La movilización continua y permanente de la ciudadanía en la esfera pública, desprendida de la noción republicanista, se haría insuficiente para revertir la tendencia de restricción de la participación en las democracias contemporáneas (tendencia sustentada por las *teorías elitistas de la democracia* cuando abogan, en nombre del “realismo”, por la imposibilidad de compatibilizar administración compleja, racionalidad y participación).²⁵ Diferente del republicanismo, la teoría del discurso entiende que *la política dialógica (racionalidad comunicativa volcada al entendimiento) y la política instrumental (volcada al éxito) pueden entrelazarse en el campo de las deliberaciones cuando las correspondientes formas de comunicación están suficientemente institucionalizadas*. La instancia generadora del poder legítimo, mientras tanto, es la esfera pública, la dimensión de la sociedad donde se da el intercambio discursivo. Tal poder generado comunicativamente tiene primacía sobre el poder administrativamente generado por el Estado, no sólo normativamente sino porque el segundo deriva del primero (Habermas, 1995:45).

Asimismo, la esfera pública y los procedimientos de formación democrática de opinión y de la voluntad política, institucionalizadas en términos del Estado de Derecho, deben ser capaces de afirmarse contra los otros dos poderes –el dinero y el poder administrativo–. Por lo tanto todo gira en torno de las *condiciones de comunicación y de los procedimientos* que otorgan a la formación institucionalizada de la opinión y de la voluntad política su forma legitimadora.

Esta interpretación, al contrario de otras teorías democráticas (elitista, realista, pluralista, *rational choice*, etcétera), le reserva un carácter normativo, es decir, práctico-moral a la democracia, en la medida que ella [la democracia] pasa a depender de los criterios de acceso o de bloqueo a la comunicación en el proceso deliberativo.

²⁴Dice Habermas: “Según la concepción republicana, la formación de la opinión y de la voluntad políticas de los ciudadanos consiste en el medio por el cual se constituye la sociedad como un todo políticamente organizado. La sociedad se centra en el Estado [...] La democracia es sinónimo de la auto-organización política de la sociedad. De eso resulta una comprensión de la política que se vuelve polémicamente en contra del aparato estatal”. En los escritos políticos de Hannah Arendt se puede ver bien la embestida de la argumentación republicana en contra de la ciudadanía privatista de una población despolitizada y en contra de crear legitimación por parte de partidos cuya referencia primaria es el Estado. Sería preciso revitalizar la esfera de la opinión pública hasta el punto en que una ciudadanía regenerada pudiese (re)apropiarse, en forma de autogestión descentralizada, del poder burocráticamente autónomo del Estado (Habermas, 1995:46) (Destacado del autor).

²⁵Para una crítica del elitismo democrático a partir de la teoría habermasiana, véase Avritzer (1996:99-123).

Límites a la construcción de la esfera pública y de la ciudadanía en Brasil

El tema de la ciudadanía se transformó en uno de los principales temas de la agenda política nacional a partir de la lucha por la democratización vivenciada por la sociedad brasileña desde el final de la década de los setenta. No obstante el hecho de que ese nuevo contexto indica las nuevas bases sobre las cuales se debe centrar el análisis de las recientes transformaciones de la sociedad brasileña, los diferentes enfoques teóricos de las ciencias sociales en Brasil se enfrentan a las dificultades para conceptualizar el carácter histórico de nuestra no-ciudadanía (me refiero a la inexistencia de condiciones siquiera semejantes a la ciudadanía descrita por Marshall). Prueba de eso es que todos los esfuerzos analíticos en ese sentido terminan expresando conceptos paradójicos en relación a la noción de ciudadanía, desde el concepto de *ciudadanía concedida* (Sales, 1994), pasando por la idea de *parias* (Paoli, 1992) hasta llegar a la *ciudadanía regulada* (Santos, 1987).

Un amplio campo de interpretación sociológica brasileña apunta hacia el hecho de que la inexistencia de ciudadanía entre nosotros tiene su génesis fundada en las condiciones estructurales (institucionales y político culturales), producto de la fuerte influencia del modelo de dominación patrimonialista-burocrático en el proceso de formación del Estado y de la sociedad brasileña. Estudios clásicos sobre Brasil inspirados en esta forma de dominación legítima estudiada por Weber, aunque con abordajes teóricos diferenciados entre autores (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988), apuntan hacia un profundo autoritarismo como característica histórico-estructural de nuestra formación social y política. Autoritarismo que representa la contracara del recurrente hibridismo brasileño, es decir, una formalidad jurídico-institucional aparentemente compatible con la de una moderna sociedad democrática, conviviendo con prácticas socio-políticas de carácter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas y clientelistas. Prácticas estas que, entre otros elementos, se reproducen a través de una perniciosa indiferencia entre lo que es “público” y lo que es “privado” y/o personal, configurando una persistente sumisión de lo público en lo privado que interpone obstáculos estructurales en la constitución de un orden social moderno y democrático, basado en leyes impersonales de validez universal.

En el plano de la política ese modelo se expresó por la inexistencia de una esfera pública democrática –en cuanto espacio de producción de consentimiento y regulación de conflictos sociales–, por la ausencia de mediaciones institucionales y sociales y ausencia de un sistema político que

funcionara como representación de intereses.²⁶ Características funcionales que llevarán, por un lado, al proceso de exclusión social y política de los segmentos populares, siendo sus demandas por políticas públicas estatizadas a través de mecanismos de cooptación clientelistas y asistencialistas y, por otro lado, a los procesos institucionales y/o extralegales de privatización de los criterios de regulación del fondo público, a favor de los intereses económicos y políticos de las élites y de grupos particularistas.

Esas características, en su conjunto, denotan una distancia estratosférica en relación con la interpretación habermasiana de la modernidad, en la medida en que, empíricamente, no hubo en Brasil la separación –aunque siempre relativa en el capitalismo avanzado– de las esferas de la economía, de la sociedad civil y de la sociedad política. Esa peculiaridad opera como telón de fondo para la insuficiente realización del Estado de Derecho en el país, expresado por la inexistencia de la autonomía del sistema jurídico.

De esa forma, una amplia literatura demostró que la característica peculiar de la sociedad brasileña esta dada por el hecho de haberse construido contrariamente al ideario de igualdad fundado por la modernidad, en donde la ciudadanía, como principio republicano de la cosa pública, nunca logró instituirse como elemento mediador de las relaciones entre Estado y sociedad (Telles, 1994). La continuidad de un modelo de dominación y de un Estado formados por el orden patrimonialista y por los patrones oligárquicos de la cuestión pública representa las raíces antirrepublicanas y antidemocráticas de nuestra formación social y política. Por eso la superación de esa herencia autoritaria en la *gestión socio-estatal, en las instituciones de la sociedad civil y en la cultura política*, es una condición para viabilizar los principios republicanos y democráticos necesarios para la promoción de la ciudadanía y de sus principios igualitarios.

Entretanto, el surgimiento de nuevos actores sociales y de nuevas prácticas políticas y culturales, en el ámbito de la ampliación y del resurgimiento de la sociedad civil que acompañó la democratización en las últimas décadas, indican un cuadro fecundo de construcción del espacio público en Brasil. Al centrar el tema, en especial, en la importancia de los movimientos sociales y su conexión con el espacio público, algunos analistas apuntaron a la existencia de dos abordajes complementarios a ese respecto (Costa, 1997b:180): en primer término hacia la importancia de *determinadas garantías institucionales y legales a la manifestación, expresión y organización*

²⁶La característica Estado-céntrica de la formación de Brasil se hace presente hasta hoy en el sistema partidario. De hecho, es común en cada legislatura del Congreso Nacional el cambio de partido por aproximadamente 30 por ciento del total de parlamentarios. Actualmente se discute una posible reforma partidaria que incluiría la cláusula de fidelidad partidaria, bajo la pena de pérdida del mandato del parlamentario que cambie de partido. La probabilidad de éxito, entretanto, es pequeña, puesto que requiere una autocensura difícil de ser viabilizada.

políticas consolidadas a lo largo de la democratización;²⁷ y en segundo lugar, enfatizando en el carácter público/publicista presente en la idea de la esfera pública, tratando del contexto social marcado por la emergencia de nuevos actores, los cuales buscarían la “redefinición del espacio público y del espacio privado”, ampliando de esta forma las fronteras de la política.²⁸ Un tercer abordaje –complementario de los demás enfoques citados– puede verificarse debido a los esfuerzos, más recientes, de reflexión sobre las posibilidades que le abrió la llegada al poder local de fuerzas progresistas y de izquierda, a partir de la década de 1980.²⁹ En ese nuevo contexto, donde se posibilitan prácticas innovadoras de la gestión socio-estatal, especialmente local, redefiniendo las relaciones Estado-sociedad civil, se destacan los presupuestos participativos municipales, entre los que la experiencia de Porto Alegre parece haberse constituido en una referencia “emblemática”.

La importancia adquirida por los PP viene, entre otros factores, del hecho de que, a pesar de que el presupuesto público se constituye en un instrumento fundamental para la gestión socio-estatal, la práctica presupuestaria en Brasil nunca fue debidamente tomada en serio (Singer, 1989, Giacomoni, 1993). Por lo contrario, el presupuesto público en el país es un reflejo fiel de las prácticas patrimonialistas de gestión del Estado, puesto que, por un lado es una pieza de ficción que demuestra la permanente dualidad entre un país *formal* y un país *real* y, por otro, un instrumento privilegiado de acceso *clientelístico* a los recursos públicos a través de procesos de “trueque”, ya sea como intercambio de favores entre los propios poderes del estado, ya sea como distribución de los recursos públicos por las instancias de gobierno mediante criterios particularistas, consecuencia de intereses personales y/o privados. No por casualidad trascendió, en 1993, el escándalo que envolvió a la Comisión Mixta del Congreso Nacional responsable por el análisis del presupuesto de la Federación, que se conoció como “la mafia del presupuesto”.³⁰ En ese sentido los presupuestos participativos

²⁷Véanse Paoli (1992), Benevides (1991), Comparato (1994) y Castro (1988).

²⁸Entre una vasta literatura se destacan los estudios de Sader (1988), Cardoso (1983), Durham (1984), Scherer-Warren (1993), Telles (1994), Dagnino (1994), Jacobi (1980), Costa (1994) y Doimo (1995).

²⁹Es amplia la lista de estudios sobre ese nuevo contexto nacional. Entre otros véanse Daniel (1990, 1994), Bittar y Coelho (1994), Fisher (1993), Baierle (1993) y Fedozzi (1997).

³⁰La propuesta presupuestaria de la Federación para 1993 recibió más de 72 mil enmiendas y fue ampliamente informado por la prensa la adjudicación de recursos hacia entidades “fantasmas”. Según el informe de lo Comité Parlamentario Inquerito del Presupuesto, que culminó con la proscripción y/o renuncia de siete diputados, el desvío de las asignaciones sociales llegó a un 64 por ciento (diario *Zero Hora* 18-1-94:15 y Editorial del diario *Correio do Povo* 3-7-93.) El clientelismo con el presupuesto de la Federación, también es tratado esporádicamente por la gran prensa (*Folha de Sao Paulo*, 11-11-94, Especial A-4 y *Jornal do Brasil*, 24-10-93:8). La crisis de 1993 provocó algunos cambios en la elaboración del presupuesto de

reúnen por lo menos tres potencialidades que resaltan la importancia de la ampliación de la esfera pública democrática: 1) la participación activa de los ciudadanos y de la sociedad civil en el espacio público, que va más allá de la participación electoral y 2) una influencia real en las decisiones sobre el principal instrumento de gestión de la administración pública moderna –el presupuesto–; 3) la inclusión social de sectores que se encuentran al margen del desarrollo socio-urbano a partir de la reorientación de la asignación de los recursos y de la elevación de la autoestima de esos sectores, a causa del reconocimiento de sus derechos humanos básicos.

En este sentido, a continuación se examinan algunas dimensiones que pueden indicar la contribución de la experiencia del PP a la construcción de la esfera pública democrática y para la propia promoción de la ciudadanía en Brasil. Antes, más bien, será descrita su forma de funcionamiento.

¿Qué es el presupuesto participativo de Porto Alegre?

El Presupuesto Participativo se sustenta en una estructura y en un proceso de participación comunitaria, guiado por tres principios básicos:

1. reglas universales de participación en instancias institucionales y regulares de funcionamiento;
2. un método objetivo de definición de los recursos para asignaciones, referentes a un ciclo anual del presupuesto del municipio; y
3. un proceso decisorio, descentralizado, teniendo como base la división de la ciudad en 16 regiones presupuestarias.

Actores y estructura de participación

La estructura del PP está formada básicamente por tres instancias mediadoras de relación entre el Ejecutivo Municipal y los pobladores de la ciudad:³¹

la Unión en el Congreso Nacional. Asimismo, aún con el nuevo gobierno del presidente Lula (PT) no fue alterada su lógica fragmentaria ni tampoco fueron promovidos mecanismos de democratización de ese instrumento. Ese hecho de por sí, implicaría un debate, cuyo espacio no lo permite el presente artículo.

³¹El vocablo “pobladores” aparecerá, de ahora en más, como traducción de la palabra portuguesa “moradores”, la cual tiene una acepción más amplia que la elegida en nuestro idioma ya que puede significar al mismo tiempo “vecinos”, “residentes”, “habitantes”, “ocupantes”, “inquilinos”, en definitiva, “quien o quienes viven en una morada (casa) o barrio”, etcétera (n.t.).

1. Unidades administrativas y órganos internos al Ejecutivo Municipal volcados especialmente al gerenciamiento y el procesamiento técnico-político de la discusión presupuestaria con los pobladores. Entre ellos se destacan el Gabinete de Planeamiento (GAPLAN) y la Coordinación de las Relaciones con la Comunidad (CRC).
2. Instancias comunitarias, autónomas en relación a la administración municipal, principalmente formadas por organizaciones de base regional –consejos populares, articulaciones regionales, unión de villas, asociaciones de vecinos y otras– que articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión de las regiones de la ciudad. Por ser autónomas y por depender del nivel de organización de los pobladores de cada región, esas instancias no existen en todas las regiones del PP, teniendo diferentes formatos y niveles de organización, de funcionamiento y de participación.
3. Instancias institucionales permanentes de participación específicas del PP –como el Consejo del Presupuesto Participativo, asambleas regionales y plenarias temáticas, foros de delegados regionales y temáticos– encargadas de los procedimientos concernientes a su dinámica de manera a viabilizar la cogestión de los recursos públicos y la rendición de las cuentas del ejecutivo sobre las decisiones en las asignaciones presupuestarias.

La figura 1 sintetiza el esquema general de la estructura del PP.

El proceso de participación

El proceso de participación en las definiciones del presupuesto municipal se da en tres etapas y según dos modalidades de participación: la regional y la temática. Las asambleas regionales y las asambleas temáticas son concomitantes y obedecen a la misma dinámica, distinguiéndose en cuanto al carácter de la agenda de discusión: demandas territorializadas, en el primer caso, y temas específicos referentes al conjunto de las 16 regiones de la ciudad, en el segundo.

Las tres etapas en las que se desarrolla el ciclo anual del PP son:

1. realización de las asambleas regionales y temáticas;
2. formación de las instancias institucionales de participación, tales como el Consejo del Presupuesto y los foros de delegados;

3. discusión del presupuesto del municipio y aprobación del Plan de Inversiones por los representantes de los pobladores (de la ciudad) en el Consejo del PP.

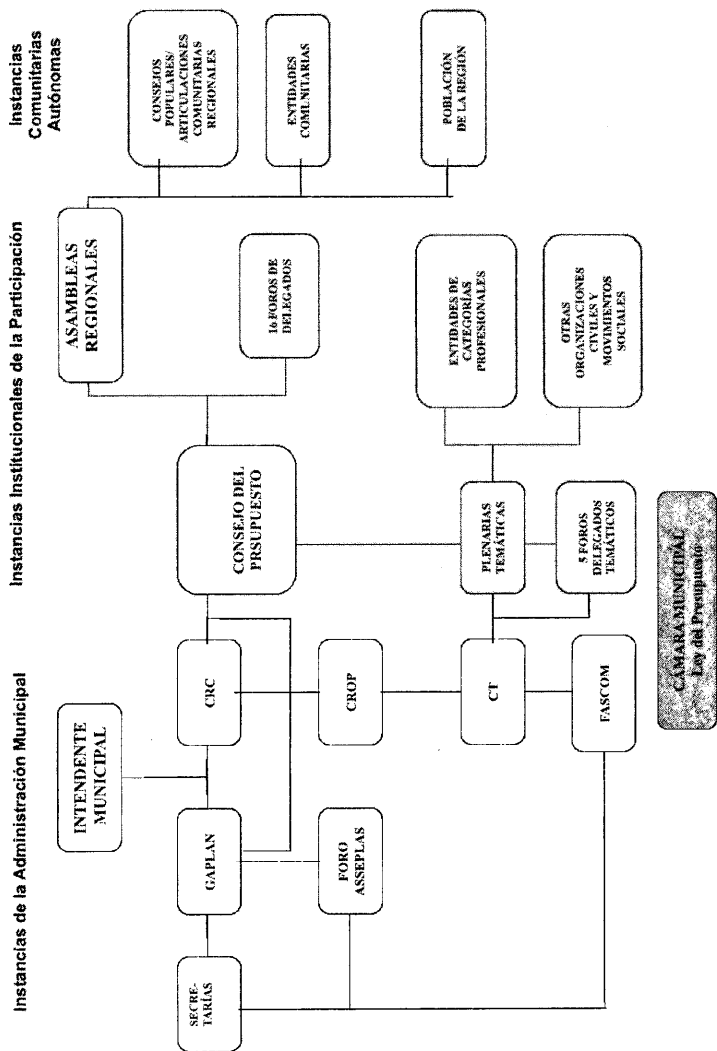
Primera etapa

Las asambleas regionales se realizan en cada una de las 16 regiones de la ciudad mientras que los más recientes plenarios temáticos, que se desarrollan en locales que no dependen del recorte regional, son seis:

- 1) transporte y circulación; 2) educación, deporte y ocio; 3) cultura; 4) salud y asistencia social; 5) desarrollo económico y tributario, y turismo; 6) organización de la ciudad y desarrollo urbano y ambiental.

Es importante señalar que la regionalización del presupuesto participativo se dio mediante criterios socio-espaciales, de acuerdo con la tradición organizativa de los movimientos de pobladores de la ciudad y no obedeciendo a criterios exclusivamente “técnicos” zonal-urbanísticos, como establecía hasta entonces la división regional del Plan Director de la ciudad de Porto Alegre.

La construcción histórica del funcionamiento del PP, entre 1989 e 2001, consagró la existencia de *dos rondas* anuales oficiales. En 2002, buscando simplificar el proceso, como también aumentar cuantitativamente la participación, hubo una reestructuración del PP. La primera ronda oficial de asambleas del año (realizadas en marzo-abril) fue suprimida, y se estableció una *Ronda Única* de asambleas regionales y temáticas en abril-mayo. A partir de esa reestructuración las dos modalidades de participación generan 22 asambleas (16 regionales y 6 temáticas) que ocurren en rondas oficiales por año. El *Ciclo Anual* del PP se encuentra en el Anexo.



Fuente: Fedozzi (1997) Siglas: GAPLAN - Gabinete de Planeamiento; ANSEPLAS - Asesorías de Planeamiento; CRC - Coordinación de Relaciones con la Comunidad; CROP- Coordinadores Regionales del Presupuesto Participativo; CT - Coordinadores Temáticos; FASCOM - Foro de los Asesores Comunitarios.

Figura 1. Esquema del presupuesto participativo.

Los principales puntos de la pauta que hacían parte de la *primera ronda* de asambleas fueron sustituidos por las *reuniones preparatorias*, que ocurren actualmente antes de la Ronda Única de asambleas. Como se puede ver en la figura 2 (Anexo), que sintetiza el ciclo anual del PP, estos puntos de la pauta³² se refieren principalmente a: presentación de cuentas por el ejecutivo del plan de inversiones del año anterior y presentación del plan del ejercicio vigente (aprobado hasta diciembre del año anterior); y la presentación del régimen interno del PP y de los criterios generales y técnicos para la distribución de los recursos.

Esas reuniones preparatorias dan inicio al levantamiento de las demandas prioritarias de los pobladores en forma individual y por medio de las instituciones comunitarias de base y/o de los grupos organizados que actúan en cada región o en el ámbito de las plenarios temáticas. En esas reuniones preparatorias se da inicio también a las articulaciones de las comunidades para la elección de sus representantes junto a las instancias supra-regionales del PP como, por ejemplo, el Consejo del Presupuesto. Las regiones más organizadas poseen una “micro-regionalización” interna a efectos de la determinación de sus prioridades.

En la *Ronda Única*, las asambleas cuentan con la presencia del prefecto y de los secretarios de los órganos municipales, coordinados conjuntamente entre integrantes de la administración municipal y representantes comunitarios. La pauta de discusión apunta principalmente a la elección de las prioridades sectoriales descritas abajo –cuando se inicia el proceso de elaboración presupuestal– y a la presentación por parte del Ejecutivo de los principales elementos de la política tributaria y de ingresos, y la política de egresos que deben orientar la elaboración del presupuesto del próximo año, así como también presenta la propuesta de *criterios* para la distribución de los recursos de inversión. En la misma ocasión son electos los representantes al Consejo del Presupuesto Participativo, a través de la elección de dos miembros titulares y dos suplentes para cada regional y temática.

En ese momento cada regional o asamblea temática elige cuatro prioridades sectoriales por orden de importancia entre las 14 áreas de acción gubernamental (por ejemplo, 1^a saneamiento, 2^a pavimentación de calles, 3^a salud y 4^a vivienda).³³ Con ese señalamiento de orden global se da inicio

³²Hasta el año 2001, en las asambleas también se realizaban las primeras elecciones para los foros de delegados, mediante el criterio de un delegado a cada 20 personas presentes en la asamblea. El resto de los delegados eran elegidos en la segunda ronda de asambleas. Actualmente la elección de los delegados se realiza en la propia Ronda Única de Asambleas o en el momento posterior a ellas, pero también proporcional al número de personas que estuvieron presentes en esas asambleas de la Ronda Única.

³³Saneamiento básico (alcantarillado pluvial), saneamiento básico (cloacas), vivienda, pa-

al método para la elaboración del presupuesto en la etapa final, explicitada detalladamente más adelante.

Segunda etapa

Se forman las instancias institucionales de participación comunitaria: el Consejo del Presupuesto Participativo (CPP) y los foros de delegados (16 regionales y 6 temáticos), que asumen en julio, en la *Asamblea Municipal*. El Consejo es la principal instancia participativa. En él, los representantes comunitarios provenientes de las regionales y de los temáticos toman contacto con las finanzas municipales, discuten y defienden las prioridades regionales y temáticas. Es en las sesiones del Consejo, realizadas a lo largo del segundo semestre –en días y horarios fijos de la semana– que se procesan las mediaciones institucionales supervisando las principales decisiones del PP (el cuadro 1 muestra las atribuciones y normas de funcionamiento del Consejo).

Los foros de delegados son instancias colegiadas que poseen un carácter consultivo, fiscalizador y movilizador, reuniéndose esporádicamente. Dichos foros pretenden ampliar el compromiso de las bases comunitarias con relación al proceso del PP, en especial para el seguimiento de la elaboración del plan de inversiones y para el proceso de fiscalización de la ejecución de las obras.

La elección de los miembros de esas dos instancias arriba indicadas se da a través de la presentación de listas, siendo los representantes electos proporcionalmente a la votación de la lista respectiva. Las votaciones son abiertas a la participación de todos, siendo acreditados los mayores de 16 años.³⁴ No hay indicación de representantes de parte de organizaciones sociales o partidos políticos, y el mandato es revocable por la asamblea de la regional y/o temática.

Tercera etapa

Con la asunción de los nuevos consejeros y delegados, a partir de julio se inicia la etapa para detallar la elaboración del presupuesto. Mientras el Ejecutivo realiza, durante los meses de agosto y septiembre, un trabajo de compatibilización entre las demandas de los pobladores y sus propias demandas, y elabora la propuesta presupuestaria en sus grandes componentes económicos (ingresos y gastos), el Consejo del Presupuesto discute

vimentación, asistencia social, educación, alumbrado público, salud, circulación y transporte, desarrollo económico, áreas de ocio, cultura, deporte y ocio, saneamiento ambiental.

³⁴La nueva Constitución de 1988 estableció el derecho de voto facultativo a partir de los 16 años de edad.

Cuadro 1. Atribuciones y Normas de Funcionamiento del Consejo de Presupuesto Participativo (CPP) - Porto Alegre.

<i>Atribuciones</i>	<i>Fiscalizar y deliberar sobre los ingresos y gastos del poder público municipal</i>
Composición	2 consejeros titulares y 2 suplentes de c/ una de las 16 regiones administrativas 2 consejeros titulares y 2 suplentes de c/ una de las 5 plenarios temáticas 1 representante titular y 1 suplente del Sindicato de los Municipales de PoA 1 representante titular y 1 suplente de la Unión de Asoc. de Pobladores de PoA 1 representante de CRC 1 representante del GAPLAN
Mandato	Un año – puede haber una reelección consecutiva Opinar y posicionarse sobre la propuesta del gobierno acerca de la Ley de Directivas Presupuestarias (LDO)
Competencia	Opinar y posicionarse sobre la propuesta de la pieza presupuestaria anual a ser enviada a la Cámara Municipal Opinar y posicionarse sobre aspectos de la política tributaria y de recaudación del poder público municipal Opinar sobre las obras y actividades de planificación presup. del gobierno y presupuesto anual presentado por el ejecutivo Acompañar la ejecución presupuestaria, fiscalizar el plan presupuestal del gobierno opinando sobre alteraciones en el plan de inversiones Opinar y posicionarse sobre aplicación de recursos extra presupuestarios Decidir con el ejecutivo sobre metodologías para la discusión y definición de la pieza presupuestaria y del plan presupuestal de gobierno Opinar sobre inversiones priorizadas por el Ejecutivo Solicitar documentos técnicos a las secretarías y órganos del gobierno. Aprobación por mayoría simple. Las decisiones son encaminadas al ejecutivo. En caso de veto vuelven al CPP para una nueva apreciación. Impugnación de veto por decisión mínima de 2/3 de los consejeros –con apreciación final del prefecto municipal–.
Votaciones	Una coordinación, una secretaría ejecutiva y consejeros
Organización interna	Mínimo, 1 por semana
Reuniones	Mínimo, 1 por mes, para informar el proceso de discusión en el Consejo y recibir sugerencias o deliberaciones por escrito.
Reuniones de consejeros con delegados	Reunirse con los consejeros y difundir a la población los asuntos tratados en el CPP
Atribuciones de los delegados	Acompañar el plan de inversiones desde su elaboración hasta la conclusión de las obras Conformar las comisiones que acompañarán la elaboración del plan de inversiones, licitaciones, etc. Deliberar en conjunto con los representantes sobre inconvenientes en la elaboración del plan de inversiones Discutir y proponer sobre la LDO y sobre el plan plurianual y el presupuesto anual Deliberar con los consejeros sobre modificaciones en el proceso del presupuesto participativo.

Fuente: Reglamento Interno del CPP / CRC / PMPA.

los criterios para la distribución de los recursos, define el calendario de reuniones y su reglamento interno.

Los trabajos en el Consejo del Presupuesto comprenden dos fases: discusión de los ítems de ingresos y egresos (que no contienen las especificaciones de las obras) hasta el envío del Proyecto de Ley Presupuestaria a la Cámara de *Vereadores*³⁵ (30 de septiembre); y elaboración del Plan de Inversiones que consta de una lista detallada de obras y actividades priorizadas por el Consejo del Presupuesto (hasta diciembre).

La discusión de las asignaciones está delimitada por la previsión de los ingresos generales y de los gastos con la planilla de personal y demás rubros estimados por el Ejecutivo, incluyéndose la previsión de los gastos compulsivos y los gastos fijados por ley, por ejemplo de los porcentajes previstos constitucionalmente para las áreas de la educación y de la salud.

El Consejo del Presupuesto al mismo tiempo que acompaña los debates del proyecto presupuestario en el Legislativo, hasta su aprobación el 30 de noviembre, realiza sesiones entre los meses de septiembre y diciembre, a fin de dar el detalle de las obras y proyectos de inversiones.

El Ejecutivo participa de la definición de las asignaciones a través del Gabinete de Planificación (GAPLAN) y de la presencia de las Secretarías y de los Órganos Municipales en las sesiones del Consejo, analizando la viabilidad técnica/ financiera de las demandas y proponiendo obras y proyectos de interés global, de alcance multi-regional o también obras en las que el Gobierno Municipal, mediante una evaluación técnica o política, juzgue necesarias para una determinada región de la ciudad. El Consejo discute el monto total de los recursos para inversiones del presupuesto municipal, que en la historia del PP varió entre 3 por ciento (en el primer año) y un 20 por ciento del gasto. No obstante hubo una caída acentuada de ese porcentaje en los últimos tres años. No existe un límite previo fijado por el Ejecutivo en la discusión de ese tipo de recursos. La discusión acerca de los demás gastos (pago de los funcionarios y manutención de los servicios, tales como alumbrado, recolecta de basura, manutención de calles, servicios de las escuelas, de la red de salud, etcétera) es realizada, pero el margen de decisión por parte del PP en ese ítem es pequeño. Este es un punto polémico en los 18 años de la participación que ha demostrado la complejidad real (no sólo provenientes de la voluntad política) de democratizar la decisión sobre ese tipo de recursos. Por otra parte, la discusión sobre la política de ingresos demostró poseer un gran valor, puesto que en general, la población no sabe de donde provienen los recursos con los que cuentan las instancias federativas.

³⁵El término "vereadores" es equivalente a Ediles, Concejales, Legisladores (los eventuales integrantes del Concejo Deliberante y/o Cuerpo Legislativo de un Municipio) (n.t.).

El plan de inversiones está compuesto por obras y acciones provenientes de las demandas comunitarios y actividades para atender diversas regiones o a “toda la ciudad” propuestas por el Ejecutivo (llamadas demandas institucionales). En la etapa final del proceso, el plan de inversiones aprobado es publicado y se constituye en el documento de fiscalización de la población y de rendición de cuentas que el Ejecutivo debe realizar en las instancias institucionales del PP.

Método y criterios para la distribución de los recursos de inversión

La distribución de los recursos de inversión obedece a un método procesal de planificación participativa que se inicia con la indicación de las prioridades por las instancias regionales o temáticas y culmina con la aprobación, por parte del Consejo de Presupuesto, de un plan de inversiones que detalla obras y actividades discriminadas por sector de inversión, por región y para toda la ciudad.

El método de distribución de los recursos es el siguiente: al inicio, las regiones y temáticas definen las cuatro prioridades sectoriales, las que orientan la elaboración de la propuesta en lo que atañe a la asignación global de tales recursos. Entre la *Ronda Única* y la *Asamblea Municipal* (abril-julio), las comunidades jerarquizan las obras y actividades en cada uno de los sectores de inversión indicados por ellas, conforme se vio anteriormente al tratarse el tema de las “reuniones preparatorias” (por ejemplo, en el sector de saneamiento básico –cloacas–: 1º Villa Esmeralda; 2º Villa Triángulo y 3º Villa Pinhal, etcétera).

Definidas las prioridades regionales y temáticas, la distribución entre ellas resulta de la aplicación de *criterios objetivos* definidos por el Consejo de Presupuesto que son aplicados a cada uno de los sectores de inversiones.

Son criterios para distribución de la inversión:

1. carencia de servicio o infraestructura urbana;
2. población total de cada región del PP;
3. prioridad atribuida por la región a los sectores de inversiones.

A cada criterio se le atribuye un puntaje (notas) conforme muestra el cuadro 2. Este puntaje varía de 1 a 4 puntos de modo directamente proporcional a los siguientes criterios:

- el grado de carencia que la región presenta en el ítem de inversión de que se trata. Los puntajes señalan que cuanto mayor sea la carencia de la región en ese ítem, mayor será el puntaje para ese caso;

- la población residente en la región o área de carencia en cuestión. Así, cuanto mayor es la población total de la región, mayor es el puntaje atribuido al caso;
- el grado de prioridad atribuido al ítem de inversión elegido en cada región. Cuanto más prioritaria sea la demanda sectorial indicada por la región, mayor será su puntaje en aquel sector de inversión en cuestión.

A cada uno de los criterios se le atribuye además, un *peso* proporcional a la importancia que es asignada por el Consejo de Presupuesto para el criterio en cuestión. Así, por ejemplo, el criterio de “carencia de servicio o infraestructura urbana” obtuvo en la mayoría de los años el peso máximo, expresando la voluntad de practicar la justicia distributiva por medio del PP. En los últimos años el Consejo del PP asignó un peso relativo mayor al criterio de las *prioridades sectoriales* elegidas por cada una de las regiones.

Al final, los *puntos* que cada región recibe en la clasificación del criterio son multiplicados por el *peso* asignado, obteniéndose así para cada región, una puntuación que determina el porcentaje de recursos que ella recibirá en cada ítem de inversión. Ese porcentaje, a su vez, indica las obras a que la región tiene derecho según la jerarquía de obras definidas anteriormente por su comunidad en ese ítem de inversión. El cuadro 2 ilustra el procedimiento del PP de 2005.

Contribución del PP a la democracia y a la justicia distributiva

La dinámica instaurada por el PP es, en efecto, un proceso socio-político tendencialmente favorable a la creación de las condiciones institucionales necesarias a la promoción de la ciudadanía. Esa innovación, en la forma de generar los recursos municipales, proporcionó, por un lado, un proceso de inversión de las prioridades de las asignaciones públicas, haciendo que los segmentos sociales históricamente excluidos del desarrollo urbano fueran reconocidos como sujetos legítimos del proceso decisorio de la gestión de gobierno. El perfil socioeconómico de los participantes, mayoritariamente constituidos por los sectores de bajos ingresos y bajo nivel de escolaridad,³⁶ y las inversiones prioritarias para atender las demandas por

³⁶Entre los participantes del PP en 2005: 50 por ciento tienen un ingreso familiar de hasta 2 salarios mínimos (1 salario mínimo = US\$ 195); 26.4 por ciento de 2 a 4 salarios mínimos; 17.3 por ciento de 4 a 12 salarios; y 3.4 por ciento más de 12 salarios mínimos. Con respecto a

Cuadro 2. Criterios y puntajes de distribución de inversiones. Presupuesto Participativo de la Prefectura Municipal de Porto Alegre (2005).

<i>Criterios</i>	<i>Puntaje</i>
<i>Carencia de servicios o infraestructura</i>	<i>Peso 4</i>
De 0.01 a 14.99 25 %	1 punto
de 15 a 50.99 %	2 puntos
de 51 a 75.99 %	3 puntos
de 76 % o más	4 puntos
<i>Población total de la región</i>	<i>Peso 2</i>
Hasta 25 000 habitantes	1 punto
de 25 001 a 45 000	2 puntos
de 45 001 a 90 000	3 puntos
más de 90 001	4 puntos
<i>Prioridad de la región</i>	<i>Peso 5</i>
De 4ª prioridad o más	1 punto
3ª prioridad	2 puntos
2ª prioridad	3 puntos
1ª prioridad	4 puntos

Fuente: Regimiento Interno do PP, 2005.

saneamiento básico y otras obras de infraestructura y servicios en las villas, son reveladores en lo que tiene que ver con este aspecto.

Otra dimensión importante es la que se relaciona con la racionalización política emprendida por la práctica del presupuesto participativo. Al prevalecer *reglas universales y previsibles de participación y criterios objetivos e impersonales* en la *selección de las prioridades* apuntadas por las comunidades, el PP establece una dinámica de acceso a los recursos públicos que se opone al particularismo privatista, es decir, la práctica de distribución de favores sin recurrir a las normas universales necesarias a la ciudadanía, como práctica tradicional que caracteriza la gestión patrimonialista del Estado brasileño.

la educación: 2.7 por ciento no tienen instrucción alguna; 47.6 por ciento posee primer grado (ciclo primario) (33.4 por ciento incompleto y 14.3 por ciento completo); 33.8 por ciento el segundo grado (ciclo secundario incompleto y completo); 15.5 por ciento con algún curso superior (incompleto y completo). Los datos sobre el asociativismo de los integrantes del PP indica el papel destacado de las asociaciones de pobladores de barrios (vecinales): 54.6 por ciento declaró participar más en ese tipo de entidades y solamente 1.6 por ciento participan de los sindicatos (Fedozzi, 2007).

Así, la dinámica del PP engendra la constitución de una esfera pública democrática que parece favorecer el ejercicio de control social sobre los gobernantes (*accountability*),³⁷ creando obstáculos objetivos tanto para la utilización personal-privada de los recursos públicos, por parte de estos últimos, como para el tradicional intercambio de favores (individual y colectivo) que caracteriza el fenómeno clientelista. Tal es así, porque en la práctica del PP, la legitimidad de las demandas de la sociedad civil está constituida por la mediación de criterios transparentes de *justicia distributiva* que tienden, en la confrontación de las demandas particulares entre sí, a preservar los intereses públicos como contenido de la gestión socio-estatal y principio de la *res pública*.

Ese proceso, que puede ser sistemáticamente definido como la *institución de una esfera pública activa de gestión del fondo público municipal*, se expresa a través de un sistema de reparto de poder, en donde las reglas de participación y de distribución de los recursos de inversión son construidas de manera procedimental y argumentativa, en la interacción institucional que se procesa entre los agentes del Ejecutivo y las comunidades de la sociedad civil. Esa dinámica en el procedimiento del *reglamento compartimentado* establece una forma de legitimación y de validación de las decisiones políticas que es dependiente de la forma en que se relacionan los diversos actores frente a los criterios (previsibles, objetivos, impersonales y universales)³⁸ construidos en la interacción entre el poder administrativo y los representantes de las comunidades. Su dinámica transparente instaura así una lógica que obliga a los participantes a que tematizen discursivamente sus demandas en foros públicos, lo que bloquea el uso de criterios de relacionamientos clandestinos entre las entidades de la sociedad civil y el Estado, como prácticas típicas del ejercicio tradicional del poder.

El entendimiento del PP a partir del concepto de *esfera pública activa de gestión de los fondos públicos municipales* se justifica en la medida en que,

³⁷Las ideas de “*accountability*” y de representación, así como la distinción entre las esferas pública y privada, forma la dimensión republicana de las democracias contemporáneas. La *accountability*, término que, como llama la atención O'Donnell (1988), tal vez no casualmente carezca de traducción literal para nuestros idiomas, comprende dos aspectos principales: a) la obligación del gobernante y del funcionario de ajustar sus actos a la ley; y b) la obligación del gobernante de dar cuenta de sus actos, con suficiente transparencia para que la ciudadanía pueda avalar su gestión y, mediante procedimientos democráticos, aprobarla o rechazarla.

³⁸En este caso, *criterios previsibles* se refieren a la existencia de reglas claras del juego, adoptadas consensualmente y anteriormente al proceso de decisión; *criterios objetivos* significan que son pasibles de medición, es decir, no aleatorios o *ad hoc*; *criterios impersonales* se refieren a decisiones que no dependen de la posición o cargo ocupado por los individuos, ya sea en el aparato estatal o en la sociedad civil; *criterios universales* porque tienen validez para todos los actores del proceso, independientemente de la pertenencia a partidos políticos, entidades civiles, profesión, escolaridad, etcétera.

empíricamente, la estructura y el proceso de su funcionamiento estableció una arena institucional consensualmente construida y permanentemente revalidada, en donde se da la producción y la selección de la opinión y de la voluntad política para la deliberación sobre los fondos públicos del municipio. Ese espacio público, no obstante, exige una acción social activa por parte de los actores (individuales y colectivos) de la sociedad civil, configurando una forma de democracia participativa que presupone el reconocimiento de los individuos como iguales en la propia producción de las reglas y las normas de procedimiento y deliberación. Esta participación, sin embargo, no prescinde de la elección de representantes de las comunidades, en especial en las fases de deliberación junto a instancias colectivas. Se trata por lo tanto de una forma de democracia participativa, o sea, de un método de complementariedad entre la representación tradicional (del Ejecutivo y el Legislativo) y las formas de participación de la población que, no obstante, también requieren, en su dinámica operacional, instrumentos de representación política, como fue visto anteriormente en la descripción del funcionamiento del PP. De este modo, la comprensión del PP como una forma de “democracia directa”, corriente en los medios oficiales de la administración popular y en la mayoría de los militantes del PT, llena en tal sentido, funciones ideológicas de legitimación política, a expensas de la imprecisión conceptual. El hecho es que la elección de los representantes del Consejo del Presupuesto y de los foros de delegados regionales o temáticos es altamente competitiva, precisamente porque es sabido que gran parte de las decisiones –incluso la más importante, la aprobación del plan de inversiones– se procesa en el Consejo de Presupuesto y en los foros de delegados, instancias de representación comunitaria.³⁹

Al mismo tiempo, la categoría *gestión* remite a una característica de esa esfera pública desarrollada por la dinámica del PP, que se define *strictu sensu* por *no ser estatal* pero tampoco “*no-estatal*”. En realidad el PP se constituye en un sistema político que pone en contacto: a) al poder administra-

³⁹Como se sabe, en el pensamiento democrático, la noción de democracia directa se refiere a las “decisiones tomadas sin intermediarios”, en asambleas populares (como en las antiguas ciudades-Estado de Grecia) o a través de instituciones modernas, tales como el plebiscito y el referendo. En el caso específico del PP, hay elementos de democracia directa cuando la población toma decisiones –fuera de los marcos del Estado representativo– como es el caso de la selección de las demandas prioritarias en cada región o temática. Asimismo, una parte significativa de las decisiones que aluden a las reglas de participación y de distribución de los recursos de inversión entre las regiones, como por ejemplo, los criterios, son deliberados por los representantes de las comunidades en el trabajo del Consejo del Presupuesto. De ahí que el concepto de democracia directa por sí mismo es insuficiente e inadecuado para interpretar el proceso empírico de la experiencia de Porto Alegre. La discusión clásica sobre la relación entre democracia representativa y democracia directa es abordada por diferentes corrientes teóricas. Entre la vasta bibliografía, véanse Bobbio (1983; 1986) y Benevides (1994).

tivo de la esfera pública estatal; b) los flujos comunicativos generados en la esfera pública autónoma,⁴⁰ constituida por las asociaciones voluntarias enraizadas en el mundo de la vida; c) las instancias deliberativas creadas por ese contacto regular y, por lo tanto, institucionalizadas por el funcionamiento sistemático y previsible del presupuesto participativo.

Componen respectivamente la esfera de cogestión del PP (conforme se vio anteriormente en el ítem *actores y estructura de la participación* y en la figura 1, Esquema del PP): las unidades administrativas volcadas en especial al gerenciamiento y el procesamiento técnico político de la discusión presupuestaria con los pobladores, con un papel destacado para el GAPLAN y el CRC; los individuos y las asociaciones voluntarias autónomas, formadas en particular por organizaciones de base regional –asociaciones vecinales, club de madres, consejos populares, articulaciones regionales, unión de villas y otras– que articulan la participación de los pobladores y la selección de las prioridades de inversión; y las instancias institucionales permanentes de deliberación, en especial el Consejo del PP y los foros de delegados, encargados de los procedimientos de cogestión de los recursos públicos y de control sobre las decisiones tomadas para la adjudicación de las asignaciones presupuestarias.

En su conjunto tales elementos constituyen un sistema de cogestión en el que el poder administrativo ya no se basa solamente en las formas de coordinación de la acción propia del mundo sistémico o de la razón instrumental. El poder administrativo se somete voluntariamente a un proceso deliberativo en el espacio público tendiente a producir consenso que va más allá del aparato estatal, tomando ello como su fuente de legitimidad. Por otro lado, las asociaciones voluntarias constituyentes de la esfera pública autónoma encuentran en las instancias regulares del PP un *locus* previsible para tematizar y darle base institucional a sus aspiraciones originadas y ancladas en el mundo de la vida y en los contactos interactivos con la sociedad civil.

Ese proceso tiene, asimismo, un reglamento compartimentado, es decir, la política deliberativa tiene carácter negociable. En ese sentido no son sostenidas las interpretaciones partidarias o contenidas inclusive en estudios académicos que entienden el PP como una *estructura autónoma del Estado y auto-regulada*, que se origina en normas de funcionamiento definidas por la *propia comunidad, independiente tanto del Ejecutivo como del Legislativo* (Souza, 1997:255; Pont, 1997:23-6; Genro, 1995:11-13).⁴¹ Si por

⁴⁰Para Habermas, las esferas públicas autónomas son aquellas “que no son creadas ni mantenidas por el sistema político a los fines de ser legitimadas” (Habermas, 1990).

⁴¹Tarso Genro fue electo vice-prefecto para la gestión 1989-1992 (el prefecto fue Olívio Dutra, posteriormente electo como gobernador del estado, en 1998-2002, periodo en que

un lado el PP de Porto Alegre se destaca con respecto a otras experiencias participativas, justamente porque va más allá de las prácticas comunes de mera consulta, caracterizándose por un poder real de las comunidades en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, el abordaje explicitado arriba es ideológico y puede mitificar la experiencia empírica del PP, desde que supone una ausencia (irreal) de la participación del Ejecutivo en la operacionalización de esa esfera pública y en la toma de decisiones y sobreestima los componentes autónomos de la acción individual y colectiva de los actores populares en las decisiones del presupuesto, induciendo a creer que se trata de un proceso de autogestión, en el que el Ejecutivo renunciaría a su poder estructurador y decisorio.

Cabe decir que la categoría *esfera pública no estatal* utilizada para interpretar conceptualmente la experiencia del PP, tiene el mérito de destacar la necesidad –en el ámbito de una estrategia de democratización radical del Estado y de la sociedad, distinta tanto del pensamiento “estatizante”, como del pensamiento liberal– de apartar del estado el papel de control sobre la esfera pública, vía Ejecutivo o Legislativo, fenómeno típico de las características autoritaria y tutelar de la formación patrimonialista brasileña. El PP sería, de tal forma, un procedimiento capaz de posibilitar la “penetración del estado por la sociedad civil”, conforme a la concepción gramsciana (Genro, 1995). Sin embargo, la categoría *esfera pública no estatal* no es capaz de explicar *in totum* la experiencia del PP dado que no son consideradas las diferencias de naturaleza de las distintas esferas públicas interrelacionadas, tal como fue explicado (figura 1 - Esquema del PP). En la práctica del PP, las reglas que conforman su estructura y su dinámica, antes de ser establecidas por un proceso de “auto reglamentación” de los sujetos populares –como suponen algunos promotores– fueron instituidas a través de un proceso deliberativo (de divergencias, conflictos y negociación) de producción de consenso entre el *Ejecutivo (Estado)* y los representantes de los pobladores.

En ese proceso, mediado por conflictos y contradicciones de naturaleza diversa y que ocurren en un espacio público común, el Ejecutivo no actuó solamente a partir de imperativos sistémicos (buscando éxito para definiciones preestablecidas, por ejemplo sobre el diseño institucional) sino que se abrió a la producción de normas de acción, reconociendo a los actores populares como sujetos legítimos para proceder a la programación de

también fue instituido el PP a nivel del Estado. Tarso todavía fue prefecto en 1993-1996 y luego en el periodo de 2000 a 2002. En este último año renunció al cargo de prefecto para postularse como candidato a gobernador del Estado de Rio Grande do Sul, sustituyendo Olívio Dutra, pero no obtuvo la reelección para el PT. Raul Pont fue vice-prefecto en el periodo 1993-1996 y candidato a Prefecto del PT en las últimas elecciones en Porto Alegre, en que fue derrotado (2004).

acciones de poder administrativo. *Sí, se manejó, entretanto, mediante una intervención gubernamental activa y con gran poder de iniciativa.* La construcción del método para la distribución de los recursos de inversiones, así como la definición de la estructura y del proceso que constituyen la dinámica del PP (la regionalización, las instancias y las formas de representación) y su reformulación realizada en 2002, son ejemplos concretos de ese proceso de *reglamento compartimentado*.⁴² En tales momentos el Ejecutivo no impone su visión unilateral consultando simplemente a la población para, al final, tomar aisladamente las decisiones finales, ya sea sobre las reglas de participación o sobre las reglas de asignación de los recursos –algo común en la participación tutelada por el Estado o por el sistema puramente partidario–; ni delegó el poder instituyente de las reglas de participación, totalmente a los representantes de los pobladores. El Ejecutivo sí adoptó, una postura mayoritariamente comunicativa de producción de consenso en la interacción con los movimientos comunitarios, en donde las reglas del juego fueron elaboradas dialógicamente, aunque de manera autónoma del poder legislativo municipal, lo que, sin duda, se revela cada vez más como un punto de tensión y conflicto entre ese poder, el ejecutivo y el PP.

Conclusión

Como fue afirmado en el presente artículo, la descentralización federativa no significa, necesariamente, más democracia y más equidad social. La descentralización es un proceso de disputa que puede tanto reproducir prácticas de dominación y de exclusión de las clases subalternas como crear nuevos arreglos sociopolíticos de carácter democrático-radical. No por casualidad existe concordancia entre las agendas neoliberal y de izquierda en lo que respecta al fortalecimiento del poder local. Sin embargo, cuando se asocia a la efectiva participación popular en la asignación de los recursos con la ejecución de las políticas públicas, la descentralización puede dar lugar a un movimiento de reforma del Estado y de invención de nuevas instituciones democráticas favorables a la transformación social. El PP de Porto Alegre fue construido como un proyecto dirigido a la segunda alternativa.

⁴²El método para la distribución de las inversiones consolidado a partir de la discusión del presupuesto para el ejercicio de 1991 fue construido con la participación de tres representantes del Consejo de Presupuesto que, juntamente con el GAPLAN y la CRC, elaboraron la propuesta posteriormente sometida a la apreciación del mismo. También descansa en la dinámica del Consejo la rediscusión anual de los criterios utilizados para la atención de las demandas. Así sucedió con el proceso de definición de la regionalización y de las reglas de participación.

En efecto el PP parece haber traído una importante innovación para la práctica de la democracia participativa, en la medida en que el sistema de derechos que define las reglas de participación y distribución de inversiones no es impuesto de una manera vertical o artificial (heterónoma) por el Estado representativo (Ejecutivo o Legislativo) como ocurre con las prácticas populistas y/o autoritarias, que tutelan la participación. Ese sistema de derechos fue y es construido en un proceso consensual –lo que, por supuesto, no excluye el conflicto pero lo presupone– sugiriendo así una situación, no sólo de pertenencia e inclusión de la sociedad civil en instituciones políticas preexistentes, sino una igualdad de derechos de participación de los actores populares en la propia producción y definición de las reglas del juego que definen esa nueva institución política.

Ese es uno de los aspectos fundamentales que permiten comprender al PP como una esfera pública de cogestión que va más allá de las funciones y de la práctica política del tradicional Estado representativo, ya sea de corte liberal-minimalista, populista y/o autoritario. Al mismo tiempo, la metodología creada para la distribución prioritaria de los recursos públicos y los resultados obtenidos en términos de acceso a la infraestructura urbana y a los servicios públicos demuestran las potencialidades distributivas de ese instrumento de participación local.

Tales elementos permiten concluir que, en su esencia, la innovación emprendida por el PP, en el caso específico estudiado, indica una contribución de esa experiencia para el reconocimiento, la construcción y la validación de la esfera pública democrática, como requisito necesario a la promoción de la ciudadanía activa y de la justicia distributiva, así como a la transparencia del Estado (en el sentido de su despatrimonialización, según la noción de *res pública*).

Sin embargo como se vio el PP es una institución de cogestión, es decir, un sistema compartido de poder que implica la presencia activa del Estado (ejecutivo). Por eso, conceptos como *esfera pública no-estatal*, *sistema auto-reglamentado* y *democracia directa*, utilizados en general en el debate político para interpretarlo, además de que no se corresponden con la realidad empírica del PP, promueven una mitificación que asume objetivamente un carácter conservador con respecto a la evolución del proceso de participación. Esto ocurre porque la suposición de un grado de autonomía irreal de los actores populares –en la toma de decisiones y en la operacionalización del funcionamiento del PP– minimiza la necesidad de emprender esfuerzos para ampliar al máximo esa autonomía, condición para radicalizar la democracia y resistir a la tutela y a la cooptación política y estatal, que como se vio inicialmente, constituye una fuerte herencia de la tradición brasileña.

Destacar la importancia de la autonomía popular, de esta manera, no significa suponer que el presupuesto participativo pueda convertirse en un proceso de autogestión (con la renuncia consecuente del Estado a la gestión de los recursos públicos), puesto que la forma en que funciona el PP implica que se complemente la esfera político-administrativa (el Estado) con las esferas autónomas de la sociedad civil, en el proceso de cogestión institucionalmente formado por las instancias de ese proceso. En otras palabras, implica la complementariedad –tensa de manera inherente– entre las formas de democracia representativa y las formas de participación más directa o semi-directa posibles.

Además, interpretar el PP como proceso de cogestión significa, consecuentemente, reconocer que existe un doble desafío para los actores populares: “*co-gestionar*” el Estado y “*auto-gestionarse*”. Es decir, estar capacitado para participar de la gestión socio-estatal, manteniendo, sin embargo, la autonomía política, organizativa e identitaria de las comunidades, de los movimientos y de sus organizaciones sociales, bajo pena de consagrar, en los marcos de la democracia participativa, una forma actualizada de colonización del mundo de la vida por parte del Estado y del sistema político partidario. Este, entre otros, es un desafío de fondo que siempre se presentó a la construcción del PP de Porto Alegre (cuando el PT gobernó por 16 años el municipio) y que aflora con intensidad y mayor complejidad en la actual etapa de su historia, a causa de la derrota de la izquierda en las últimas elecciones en la ciudad, pero, también, de las deficiencias con respecto a la conciencia social y a la competencia crítico-reflexiva presentada por los sectores populares que participan del mismo. Esta realidad puede ser constatada en la investigación hecha en 2002, la cual indicó que sí hay cambios en la conciencia social de la mayoría de las personas del PP compatible con la conciencia de ciudadanía crítica, pero exige mucho tiempo de participación (8 años o más) y además, el factor de baja escolaridad interviene en ese proceso. Por añadidura, aún después de 8 años de participación en el PP, un tercio de los individuos presentó una conciencia social de pre-ciudadanía, es decir, por debajo de los niveles mínimos necesarios para una conciencia social autónoma y crítica (Fedozzi, 1997). A esto se suma el hecho de que las formas autónomas de organización popular, que existían antes del PP, se desarticularon o están fragilizadas, siendo absorbidas por las instancias institucionales como los foros de delegados de las regiones.

El presupuesto participativo de Porto Alegre se encuentra sin lugar a dudas en una encrucijada en su historia. Desde 2002 los planes de inversiones que han sido aprobados no están siendo ejecutados o, la mayor parte de las obras están atrasadas, debido al déficit presupuestario, situación que

no había ocurrido desde 1990. Como el sistema de participación es dependiente de la capacidad de inversión, se generó una crisis de confianza en el proceso, que no es letal, pero sí debilitante.⁴³ En el último año de gobierno del Partido de los Trabajadores fueron iniciadas negociaciones con el Banco Mundial para obtener un préstamo de cerca de 60 millones de dólares, a fin de realizar las obras que estaban atrasadas, lo que no deja de ser una ironía de la historia: que el Banco Mundial viniera al “auxilio” del presupuesto participativo. Por medio de una misión llegada a Porto Alegre, el Banco manifestó la intención de desarrollar un proyecto de *sustentabilidad del PP*, incluyendo mecanismos para una mayor transparencia y acompañamiento de la ejecución presupuestaria, algo que el Consejo del PP no fue capaz de instituir hasta entonces. En este exacto momento el nuevo gobierno está retomando esas alternativas.

De este modo, además de luchar para mantener y mejorar el PP, los movimientos populares de Porto Alegre, organizados o no, se ven desafiados a practicar esa difícil dialéctica de la participación. Ésta corre riesgos no sólo provenientes de los *impasses* acumulados en sus 18 años –a ejemplo de la credibilidad minada por la crisis financiera o de la frágil autonomía política y organizativa de las comunidades– pero, también, frente a las posibilidades de instrumentalización que devienen del nuevo contexto político local, ya sea por la estrategia inteligente adoptada por el nuevo gobierno, o como consecuencia de la disputa partidaria. Esto porque ese nuevo escenario ha dado lugar a interpretaciones, especialmente por parte del PT, que presumen relaciones de “propiedad” (y, por lo tanto, de tutela), sobre esa nueva institución de la democracia participativa.

¿Podrá el PP resistir y superar esa nueva etapa de su trayectoria? Es una pregunta incitante e imposible de ser respondida en este momento. Por cierto nuevas investigaciones podrán contribuir para aclarar algo en este sentido.

⁴³Se instaló una disputa en la prensa entre el nuevo y el gobierno anterior acerca de la magnitud del déficit y de la deuda de la Prefectura. Se puede decir que el déficit de 2004 estuvo entre us\$ 22.2 y 29.6 millones (entre -4 por ciento y -8 por ciento). La disminución de la capacidad de invertir se debe a distintas causas. Entre las principales se encuentran: a) el proceso de reconcentración nacional de los recursos en manos del Gobierno Federal, disminuyendo los porcentajes de los Municipios y los Estados (los Municipios tuvieron reducida su participación en la distribución de los tributos de 17.5 por ciento, después de la Constitución de 1988, a 14.5 por ciento). b) la recuperación del crecimiento económico nacional estuvo basada principalmente en las exportaciones, ítem exonerado de impuesto de circulación de mercancías que es compartido en parte con los Municipios y los Estados; c) la ciudad asumió la administración plena de la descentralización del Sistema Único de Salud, sin el traspaso suficiente de recursos federales; d) aumento de los gastos de costeo, debido a la paradoja: cuanto más inversiones, más aumentan los recursos para manutención de los servicios. No es tan caro construir una escuela como mantenerla por el resto de los años.

Bibliografía

- Allegretti, G. y C. Herzberg, *El "retorno de las carabelas": Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*, Ámsterdam y Madrid, Transnational Institute (TNI) / Fundación de Investigaciones Marxistas (FIM), 2004. (*tmi Briefing Series* núm. 2004/5).
- Andreatta y Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), *Orçamento participativo de Porto Alegre: você é quem faz uma cidade de verdade*, Porto Alegre, Unidade, 1995.
- Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Taurus, 1974.
- Arretche, Marta T.S., "Emergência e desenvolvimento do Welfare State, teorias explicativas", *BIB: Boletim Bibliografico de Ciências Sociais*, núm. 39, primer semestre 1995, pp. 3-40.
- , "Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas Políticas Públicas?", *Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)*, vol. 11, núm. 31, jun 1996, pp. 44-66.
- Avritzer, L., *A moralidade da democracia*, São Paulo y Belo Horizonte, Perspectiva / Editora de la Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 1996.
- Baierle, Sérgio, *Um novo principio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*, tesis de maestría en ciencias políticas, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas (SP, Brasil), 1993.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita, *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*, São Paulo, Ática, 1991.
- , "Cidadania e Democracia", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 33, 1994, pp. 5-16.
- Benhabib, Seyla, "Models of Public Space: Hannahh Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas", en Craig Calhoun, comp., *Habermas and the public sphere*, Cambridge, The MIT Press, 1992.
- Bittar, J. y E.D. Coelho, "Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal", en Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro y Orlando A. Santos Júnior, comps., *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, pp. 327-350.

Bobbio, Norberto, *Qual socialismo? Debate sobre uma alternativa*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.

———, *Futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986a.

———, *A teoria do Estado e do poder - Ensaios escolhidos*, São Paulo, Cardim, 1986b.

———, *A Era dos Direitos*, Rio de Janeiro, Campus, 1992.

———, *Ensaios escolhidos: Ensaios escolhidos: história do pensamento político*, cap. A teoria do Estado e do poder, São Paulo, C.H. Cardim, s.f., pp. 157-184.

Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Dicionário de Política*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1993.

Borja, Jordi, “Dimensiones teóricas, problemas y perspectivas de la descentralización del Estado”, en Jordi Borja, Eduardo Morales, Hernán Pozo y Teresa Valdez, comps., *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, 1987, pp. 23-74.

Cardoso, Ruth, Augusto Franco y Miguel Darcy Oliveira, “Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade: sete lições da experiência da Comunidade Solidária”, en *Estratégias Inovadoras de Parceria no Combate à Exclusão Social*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2000.

Cardoso, Ruth C.L., “Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico”, en B. Sorj y M. H. T. Almeida, comps., *Sociedade e política no Brasil pós-64*, São Paulo, Brasiliense, 1983.

Castells, Manuel, *Cidade, democracia e socialismo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1980.

Castoriadis, Cornelius, *Encruzilhadas do labirinto ii*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

Castro, Maria Helena Guimarães de, “Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico”, *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, núm. 25, 1º semestre 1988, pp. 56-82.

Cohn, Amélia, “Descentralização, saúde e cidadania”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 32, 1994, pp. 4-16.

- Comparato, Fábio Konder, "A Nova cidadania", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 33, 1994, pp. 85-106.
- Costa, S., "Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 38, mar 1994, pp. 38-52.
- , "Contextos da construção do espaço público no Brasil", *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 47, 1997a, pp. 179-192.
- , "Entre o espetáculo e o convencimento argumentativo: movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais", mimeo., Florianópolis, Brasil, 1997b.
- Dagnino, Evelina, *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, SP, Editora Brasiliense, 1994a.
- , "Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania", em Evelina Dagnino, comp., *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, SP, Editora Brasiliense, 1994b, pp. 103-115.
- Daniel, Celso, "As Administrações democráticas e populares em questão", *Revista Espaço e Debates*, núm. 30, 1990.
- , "Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural", em L.C. de Q. Ribeiro y Orlando A. Santos, comps., *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994, pp. 291-307.
- Doimo, Ana Maria, *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pos-70*, Rio de Janeiro, Relume-Du-mar, 1995.
- Durham, Eunice Ribeiro, "Movimentos sociais e construção da cidadania", *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 10, oct 1984.
- Faoro, Raymundo, *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*, Porto Alegre, Globo, 1958.
- Fedozzi, Luciano, *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre y Rio de Janeiro, Tomo Editorial / Observatório de Políticas Urbanas de Gestão Municipal / IPPUE / IFASE, 1997.
- , *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Tomo Editorial, 2000.

- , *O eu e os outros: a construção da consciência social no orçamento participativo de Porto Alegre*, tesis de doctorado en sociología, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.
- , *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas*, Porto Alegre, Tomo Editorial / Observapoa, 2007.
- Fischer, Tania, comp., *Poder Local. Governo e cidadania*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- Freitag, Barbara, *Piaget, encontros e desencontros*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1985.
- , “O conflito moral”, *Revista Tempo Brasileiro*, núm. 98, 1989, pp. 79-124.
- , *Itinerários de Antígona: a questão da moralidade*, Campinas (SP, Brasil), Papirus, 1992.
- Genro, Tarso Fernando, “O controle público não-estatal e o orçamento participativo”, *Debate, caderno do pt. Porto Alegre*, núm. 5, 1995, pp. 11-13.
- Giacomoni, James, *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do “orçamento participativo de Porto Alegre”*, tesis de maestría en administración, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, dec 1993.
- Habermas, Jürgen, *Para a reconstrução do materialismo histórico*, São Paulo, Brasiliense, 1983. Trad. Carlos Nelson Coutinho.
- , *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, Tempo Brasileiro, 1984a. (*Biblioteca Tempo Universitário*, núm. 76. *Série Estudos Alemães*).
- , *The theory of communicative action*, Boston, Beacon Press, 1984b.
- , “A nova intransparência. A crise do bem-estar social eo esgotamento de energias utópicas”, *Novos Estudos CEBRAP*, vol. 3, núm. 18, septiembre 1987, pp. 103-114.
- , *Consciência moral e agir comunicativo*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989. Trad. Guido de Almeida.

- , “Soberania popular como procedimento: um conceito normativo de espaço público”, *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 26, mar 1990, pp. 100-113.
- , “Três modelos normativos de democracia”, *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, núm. 36, 1995, pp. 39-53.
- , *Direito e democracia entre facticidade e validade*, vol. I y II, Tempo Brasileiro, 1997.
- Hobsbawm, Eric J., “Mundos do trabalho”, *Paz e Terra*, 1987.
- Holanda, Sérgio Buarque de, *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1993. (Coleção Documentos brasileiros núm. 1).
- Jacobi, Pedro, “Movimentos sociais no Brasil”, *BIB: Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais*, núm. 9, 1980.
- , *Movimentos sociais e políticas públicas: demandas por saneamento básico e saúde, São Paulo 1974-84*, São Paulo, Cortez Editora, 1989.
- Kowarick, Lúcio, *A espoliação urbana*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1980. (Coleção Estudos brasileiros núm. 44).
- , “Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 1, núm. 4, 1987, pp. 38-50.
- Lafer, Celso, *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, SP, Companhia das Letras, 1988.
- Lefort, Claude, *A invenção democrática: os limites da dominação totalitária*, São Paulo, Brasiliense, 1987.
- Macpherson, Crawford B., *La democracia liberal y su época*, Madrid, Alianza, 1987.
- , *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991.
- Marshall, T.H., *Cidadania, classes sociais e status*, Rio de Janeiro, Zahar, 1967.
- Melo, Marcus André B.C., “Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República”, *Agenda de Políticas Públicas*, vol. 4, 1993a, pp. 7-15.

———, “Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 8, núm. 23, oct 1993b, pp. 85-101.

Menegat, Elizete, *Coragem de mudar: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. 1995, tesis de maestría en planeación urbana y regional, Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

Moisés, José Alvaro, *Cidadania e participação: ensaio sobre o referendo, o plebiscito e a iniciativa popular legislativa na nova Constituição*, São Paulo, SP, Marco Zero, 1990.

Nunes, Edison, “Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina”, *Revista CEPAM*, vol. 1, núm. 4, octubre-diciembre 1990, pp. 17-21.

O'Donnell, Guillermo A., “Hiatos, instituições e perspectivas democráticas”, en F.W. Reis y Guillermo A. O'Donnell, comps., *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*, São Paulo, Vértice, 1988, pp. 72-90.

Paoli, M.C., “Movimentos sociais, cidadania e espaço público—anos 90”, *Humanidades*, vol. 8, núm. 4, 1992, pp. 498-504.

Pont, Raul, “A capital da democracia”, en Tarso Fernando Genro, Ana Lúcia Meira, Tadeu Rigo y Vera Spolidoro, comps., *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997, pp. 23-26.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), *Quem é o público do orçamento participativo*, Porto Alegre, PMPA, 2002.

———, *Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo*, Porto Alegre, PMPA, 2004.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Secretaria de Planejamento Municipal (PMPA), “Evolução das subabitações em Porto Alegre”, mimeo., Porto Alegre, 1991.

Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz y Orlando Alves dos Santos Júnior, *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise e reforma urbana o futuro das cidades brasileiras na crise: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1994.

- Rousseau, Jean-Jacques, *Do Contrato Social*, São Paulo, Victor Civita, 1973. (Coleção Os Pensadores).
- Sader, Eder, *Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80)*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988.
- Sales, Teresa, “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 9, núm. 25, jun 1994, pp. 26-37.
- Santos, Wanderley Guilherme dos, *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*, Rio de Janeiro, Brasil, Editora Campus, 1987.
- Scherer-Warren, Ilse, *Redes de movimentos sociais*, São Paulo, Brasil, Loyola, 1993. (Coleção Estudos brasileiros).
- Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo e democracia*, Rio de Janeiro, Ed. Fundo de Cultura, 1961. Trad. del inglés Ruy Jungmann.
- Schwartzman, S., *As bases autoritárias do Estado brasileiro*, Rio de Janeiro, Campus, 1988.
- Seraj, Servicios a la Juventud A. C., “Ponte al tiro y conoce tus derechos. Sondeo sobre la implementación de la ley de las y los jóvenes en el Distrito Federal”, México, 2006.
- Silva, Ana Amélia da, “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania”, *Espaço & Debates*, núm. 30, 1990, pp. 28-41.
- Singer, Paul, “O planejamento como estratégia de mudança”, São Paulo, Faculdade de Economia e Administração / USP, 1989.
- Souza, Ubaitaratan, “O orçamento participativo e a radicalização da democracia.”, en Tarso Fernando Genro, Ana Lúcia Meira, Tadeu Rigo y Vera Spolidoro, comps., *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*, Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1997, pp. 253-267.
- Telles, Vera da Silva, “Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt”, *Tempo social*, vol. 2, núm. 1, primer semestre 1990, pp. 23-48.
- , “Sociedade civil e a construção de espejos públicos”, en Evelina Dagnino, comp., *Os Anos 90: política e sociedade no Brasil*, São Paulo, SP, Editora Brasiliense, 1994, pp. 91-102.
- Utzig, J.E., “Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre”, *Novos Estudos CEBRAP*, núm. 45, 1996, p. 215.

Los Consejos Comunales en Venezuela: rehenes del centralismo

*Alberto Lovera**

Organizaciones ciudadanas y democracia

América Latina –y Venezuela no ha sido la excepción– ha vivido un conjunto de innovaciones en el campo de la participación ciudadana, la descentralización y el desarrollo de diferentes niveles de gobierno en las décadas más recientes. Como se sabe, la lucha por la ampliación de la participación ciudadana se opera en el escenario de la distribución del poder. Presionada desde la base o transferida desde el Estado, supone una redistribución de poder (Cunill, 1991). Este proceso forma parte de las demandas y las jornadas de lucha por democratizar nuestras sociedades y nuestros estados, no sólo desde la perspectiva política e institucional, sino también en lo económico y social.

Vencer la larga tradición de centralismo de nuestros estados y gobiernos no ha sido fácil, y es un proceso donde ninguna victoria se puede dar como definitiva.

Nos proponemos presentar los avances y retrocesos que se han operado en la sociedad venezolana en este ámbito, particularmente entre los años finales del siglo xx y los primeros años del siglo xxi, mostrando aquellas innovaciones que se han mostrado más fecundas y aquellas que podrían significar una involución.

* Profesor-investigador del Instituto de Desarrollo Experimental de la Construcción, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Central de Venezuela.

La siempre conflictiva relación del poder central con los gobiernos regionales y locales y con las organizaciones ciudadanas, nos obliga a reflexionar sobre qué tipo de articulaciones son las más convenientes para elevar la calidad de la democracia y la atención de las demandas ciudadanas.

En el caso venezolano le seguimos la pista a lo que ha sucedido entre las demandas de descentralización de los años ochenta del fin de siglo, hasta las más recientes iniciativas y propuestas de organización del poder que se incluyeron en las proposiciones de cambio constitucional, que fue sometido a referéndum el 2 de diciembre de 2007, y que fue rechazada por los electores venezolanos.

Mar de fondo

No podemos ignorar el terreno que abonó precedentes iniciativas de reforma democratizadora del Estado en Venezuela. A fines de los años setenta del siglo XX, y sobre todo al inicio de los años ochenta, se estaban manifestando los primeros síntomas de debilitamiento de la legitimidad del sistema político venezolano, así como desequilibrios en la economía.

El sistema político venezolano instaurado a partir del derrocamiento de la dictadura militar en 1958, y el advenimiento de la democracia representativa en ese mismo año, ha sido caracterizado como *populista de conciliación de elites* (empresariales, sindicales, religiosas y políticas), con un papel destacado de los partidos políticos y apuntalado por un ingreso petrolero creciente. Fue un sistema que funcionó aceptablemente asegurando gobernabilidad y agregación de intereses en sus primeras décadas, pero que empezó a mostrar signos de agotamiento en sus mecanismos de representación y articulación social y política.

Por otra parte, también se hicieron cada vez más evidentes perturbaciones en la economía, tanto por la presencia de desequilibrios macroeconómicos (inflación, déficit fiscal, endeudamiento externo), como en el impacto en la esfera microeconómica de las empresas y las familias. El evento emblemático fue el llamado “viernes negro” de febrero de 1983, que puso fin a largas décadas de una paridad fija de la moneda frente al dólar, mostrando la necesidad de repensar las bases de la economía venezolana, que desde entonces fue sometida a diversos programas de ajuste, los primeros graduales y heterodoxos, hasta el programa de *shock* de 1989.

Se hacía presente el reclamo de cada vez más sectores que aspiraban a un ejercicio de gobierno más cercano y sensible a los intereses de los ciudadanos y de mecanismos más efectivos de participación, ante la evidencia

del alejamiento de los partidos de las demandas ciudadanas y de frustración de expectativas ante un nuevo panorama económico que mostraba los signos de agotamiento del modelo de capitalismo rentístico petrolero y de su gestión política, aún en medio de coyunturas de alza de los precios petroleros (Baptista, 1997 y 2004).

Esta crisis de doble cara, política y económica, fraguada en un proceso que fue mostrando progresivamente su profundidad e irreversibilidad, cuyas aristas han sido analizadas desde distintas ópticas a las que habría que remitirse para tener una apreciación más completa, que no podemos abordar en estas páginas (Caballero, 1998; Kornblith, 1998; López *et al.*, 1989; López, 2005; Baptista, 2004).

Descentralización en Venezuela

Por la visibilidad y conflictividad del proceso político venezolano de la última década, y por la trascendencia que tuvo el cambio constitucional venezolano de 1999, se podría caer en el error de pensar que sólo desde entonces se han operado transformaciones en el terreno de la ampliación de los niveles de gobierno y de participación ciudadana. No es así.

En el caso venezolano, desde fines de la década de los años setenta del siglo xx, se empiezan a desarrollar organizaciones y movimientos sociales que reivindican la necesidad de profundización de la democracia, entendida como la posibilidad de intervenir e influir en las políticas públicas, y de ampliar los mecanismos tanto de democracia representativa como de participación ciudadana. Organizaciones con características distintas a las organizaciones sindicales, gremiales y reivindicativas precedentes.

Diferentes actores sociales y políticos venían propugnando la elección directa de los gobernadores de los ámbitos regionales (que estaba prevista en la Constitución de 1961, pero que no se había activado). Hasta ese momento los gobernadores de los estados y del Distrito Federal eran designados por el Presidente de la República, según una disposición transitoria de la Constitución de 1961, que contemplaba la elección directa de gobernadores. En el mismo sentido, se planteaba la necesidad de fortalecer el municipio como nivel de gobierno y dotado de mayor autonomía. Estos reclamos germinaron e hicieron posible que la descentralización entrara en la agenda política, ampliándose a otros ámbitos.

Producto de esta presión social y política, el nuevo gobierno socialdemócrata que asumió en 1984 creó una Comisión de Reforma del Estado (de composición plural) que construyó un consenso en torno no sólo a la elección directa de gobernadores de estado, sino de revalorizar el ámbito

municipal, incluido la creación de la figura del alcalde, también de elección popular, que también significaba transferir competencias del poder nacional a las regiones y municipios, e incorporar algunos espacios para la participación ciudadana en la gestión municipal (Gómez y López, 1990).

Fue un proceso difícil dado que suponía una delegación de poder que no era fácilmente aceptada por quienes lo detentaban. Sólo cuatro años más tarde se aprobaría la elección universal, directa y secreta de los gobernadores de estado y la reforma de la Ley de Régimen Municipal que creaba la figura del Alcalde y su elección. Otros instrumentos legislativos tuvieron que esperar aún más.

La descentralización no se concretó con facilidad ante la resistencia de factores de poder político y económico que lograban posponerlo y, como en otros procesos de este tipo, por la presencia de concepciones diferentes de la descentralización que para simplificar podemos llamar tecnocrática o democrática, que suponen diseños diferentes del traslado de competencias a los gobiernos regionales y locales (Coraggio, 1991 y 1994).

Fue un evento sociopolítico y de masas el que sirvió de catalizador: los disturbios del 27 de febrero de 1989 y los días siguientes, conocidos como el "Caracazo", con su secuela de saqueos en la capital y en otras ciudades de nuestro país, y la sangrienta represión que le siguió, coincidente con la aplicación de las primeras medidas del *paquete de ajuste neoliberal*, lo que apuró decisiones que permitieron la elección universal, directa y secreta de gobernadores y alcaldes, y la promulgación de la legislación sobre transferencias de competencias.

La descentralización del poder en Venezuela en 1989 y los años que le siguieron ha sido caracterizada con justicia como la conquista democrática más importante, al menos hasta ese momento, después del establecimiento de un régimen democrático representativo en 1958, normada en la Constitución de 1961. Fue una victoria de un movimiento democratizador, después de una larga lucha.

Como proceso la descentralización venezolana avanzó con dificultad, pero con más rasgos positivos que negativos, muchos de sus tropiezos han estado signados porque ha tenido que vencer una resistencia del poder central que ha dificultado su camino. En paralelo ha representado un cambio significativo en la forma y contenido de la gestión de gobierno regional y local, en el surgimiento de nuevas ópticas para atender problemas viejos y nuevos de la sociedad.

Por su composición plural los gobiernos regionales y locales han sido el nicho de muchas innovaciones. Desde la primera elección directa de gobernadores y alcaldes se ha experimentado un conjunto de transformaciones importantes, algunas que trascienden el marco normativo original. Fue una

novedad, llena de tensiones, que el partido del gobierno nacional tuviera que entenderse y coordinar políticas en los estados y municipios dirigidos por mandatarios de fuerzas políticas heterogéneas.

Un análisis de estas primeras experiencias de gobierno regional y municipal por elección popular nos permite afirmar que dieron lugar no sólo a un acercamiento de la gestión de gobierno a los ciudadanos sino que permitieron responder a demandas que eran imperceptibles o ignoradas desde el poder central como la puesta en práctica de políticas y mecanismos que son posibles en los niveles de gobierno regional y local: consultas ciudadanas, presupuestos participativos, mesas técnicas que asocian a ciudadanos y organismos del Estado, etcétera.

Estos instrumentos de planificación, gestión y participación no han sido similares en todas partes, tampoco todos los han puesto en práctica, pero son testimonios de que es posible una gestión de gobierno cercana a la gente y sensible a sus demandas.

Pero no basta con una gestión eficiente y participativa. Se requiere una atmósfera que abra oportunidades viables para una vida digna, en las cuales el escenario de reglas democráticas y participativas es necesario, pero no suficiente. Se necesita también viabilidad económica. Allí fue donde se puso en evidencia que la crisis venezolana era sistémica o, para decirlo en otros términos, había una crisis de hegemonía.

El largo proceso de involución económica y social

Venezuela vivió desde finales de los años setenta del siglo xx un largo proceso de deterioro económico y social en las condiciones de vida y de trabajo de los sectores populares y medios. Una caída sistemática del producto total con recuperaciones pasajeras, lo cual significó una reducción del producto por habitante, un crecimiento agudo de la pobreza y de la economía informal (Equipo Acuerdo Social, 2006)

Eran las manifestaciones de lo que se ha llamado la crisis del capitalismo rentístico venezolano (Baptista, 2004), que ya no fue capaz de generar crecimiento y empleo a los niveles requeridos, sin por otra parte dar lugar a un modelo de desarrollo que viniera en su relevo. Las coyunturas de los *boom* petroleros de los años setenta y ochenta sirvieron para posponer las decisiones que se requerían.

Uno de los pivotes del funcionamiento del sistema sociopolítico estaba “haciendo agua”: el rol del ingreso petrolero en la estabilidad social, pero se fue menospreciando su significación, mientras densos sectores sociales

estaban sufriendo un deterioro sistemático de condiciones de vida y de trabajo sin encontrar respuestas sino paliativos.

“La ilusión de armonía” de la que se enorgullecía la sociedad venezolana estaba seriamente fracturada, como lo mostró un pionero análisis de esta situación en un libro que daba señales de alerta acerca del asunto (Naim y Piñango, 1984). Era una llamada de atención acerca de la inviabilidad de una forma de gestión económica, social y política que reclamaba una renovación profunda.

Tanto los programas de ajuste graduales, como el ajuste ortodoxo neoliberal, no fueron capaces de entender que se estaba frente a una situación que sometía a la población a restricciones que se sumaban a un largo periodo de deterioro de condiciones económicas y sociolaborales que ya tenían largo tiempo operando (Valecillos, 1992), además de su visión tecnocrática que ignoró la construcción de viabilidad política del ajuste que se intentaba, lo cual hizo que su vida fuera más corta que lo que hubiera podido pensarse en un inicio.

Los intentos heterodoxos posteriores de reestructuración de la economía venezolana, aunque más sensibles a construirle viabilidad sociopolítica, tampoco lograron mantener una consistencia suficiente para abrir un nuevo camino. Fueron erráticos y no lograron dar con una gestión económica y estatal de nuevo tipo.

Si los intentos de retomar el crecimiento de la economía venezolana con ensayos heterodoxos y graduales, ortodoxos y de *shock*, y nuevamente heterodoxos y graduales, fracasaron, la clave de la situación era sociopolítica: los arreglos institucionales se habían minado y había que reinventarlos, algo que no entendió el segundo gobierno de Rafael Caldera, el último antes de Chávez, que intentó una restauración que ya no era posible.

El deslave del sistema político

Después de un periodo convulso en el cual se intentó un programa de ajuste ortodoxo, donde se manifestó la protesta popular, se sucedieron dos intentos fallidos de golpe militar, se destituyó al Presidente de la República por medios constitucionales, acusado de corrupción, se nombró un Presidente interino para culminar el periodo, las elecciones de 1993 marcaron el fin de la hegemonía bipartidista en Venezuela. Los partidos políticos que la habían detentado fueron derrotados por un actor que se desmarcó de ellos, a pesar de haber sido artífice del bipartidismo. Una alianza heterogénea de organizaciones desde el centro hasta la izquierda del espectro político se hizo de la victoria. Los otros candidatos eran líderes emergentes de la

nueva manera de selección del liderazgo político a partir de la descentralización: a dos ex-gobernadores y un ex-alcalde, les ganó un ex-Presidente de la República, Rafael Caldera.

Quien ejerció la Presidencia, aunque coautor del sistema político de conciliación de élites, recibió el favor popular, desmarcándose de los actores tradicionales. Ya el sistema político estaba resentido. El sentimiento de cambio lo favoreció, aunque no fue capaz de deslastrarse de su herencia.

Los partidos políticos hegemónicos no entendieron que su actividad se había paralizado y que se habían hecho cada vez más incapaces de reflejar las demandas crecientes y variadas de la sociedad venezolana, y de agregar intereses como en el pasado. Tampoco entendieron que la sociedad estaba planteando aspiraciones que no encontraban procesamiento dentro de las reglas del sistema político vigente. La primera advertencia fue que un *outsider* proveniente de sus mismas filas había interpretado ese sentimiento, aunque no fue capaz de entender la dimensión de la aspiración de cambio, que requería acciones más radicales de las que emprendió.

Esto es lo que explica la atracción que generó otro *outsider* que se apoderó del sentimiento de cambio al margen de un sistema político que ya era como una casa llena de termitas. Demolerla no era muy complicado.

Con el deterioro de los mecanismos de mediación entre el poder y la gente, que ya no operaba para atender las aspiraciones de importantes sectores sociales, de nuevo el mesianismo operó como oportunidad. Para actuar como revancha de un largo periodo de postergación de las demandas populares, que bien se las merecían, y para intentar que desde el Estado se las atendiera, aunque fuera simbólicamente, reconociendo su existencia, en otros casos, dando respuesta parcialmente a ellas.

Y las masas se encontraron con un liderazgo carismático que les ofreció tal cosa. Y a él le apostaron. Alguien que sin mediaciones se sensibilizara y ocupara de las demandas largamente esperadas que no tenían respuestas. Si a esto unimos la capacidad comunicacional y de empatía con esas aspiraciones populares, entenderemos las razones de sus lazos con los sectores postergados que se han extendido por largo tiempo, aunque hay signos de parálisis de su liderazgo carismático, desánimo y protesta popular ante expectativas frustradas, aparte de otros aspectos de impericia en el ejercicio de gobierno. Ciertamente ha sido ayudado por un nuevo ciclo de alza de los precios del petróleo, que ha permitido hacer llegar a amplios sectores una parte de la renta petrolera mediante diferentes programas sociales de diferente tipo, indispensables por demás, pero insuficientes para dotar a la economía y a la población de un modelo de desarrollo viable y equitativo, toda vez que no podemos olvidar la volatilidad de los ingresos petroleros, que más de una vez en las últimas décadas han sorprendido a la socie-

dad venezolana con malas noticias. Y porque al final por muchos recursos financieros con que se cuente, los desenlaces son socio-políticos.

No podemos ocuparnos de la caracterización del régimen imperante en la Venezuela actual, sobre el cual hay un debate que no podemos abordar en este espacio y que sigue siendo objeto de controversias (López, 2005; 2008; Arenas y Gómez, 2006).

Democracia representativa y participativa: la Constitución de 1999

Tras el triunfo electoral de Chávez, se activó la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, que en breve plazo (cuatro meses de los seis previstos) aprobó una nueva Constitución, que fue ratificada mediante un referéndum popular.

La Democracia participativa fue el emblema de la nueva Constitución. La Constitución de 1999, rebautizada como Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), representó un avance en términos de garantías de derechos civiles, sociales y políticos, aunque enfatizó el presidencialismo, el centralismo y un fuero especial para los militares (las fuentes originales de la Constitución y otras leyes y decretos citados a lo largo del texto se especifican al final de las referencias bibliográficas).

Se mantiene como principio el carácter federal y descentralizado del Estado venezolano y se establecen una serie de previsiones para ello, como el Consejo Federal de Gobierno, como:

Órgano encargado de la planificación y coordinación de políticas y acciones para el desarrollo del proceso de descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Estará presidido por el Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva e integrado por los Ministros o Ministras, los gobernadores o gobernadoras, un alcalde o alcaldesa por cada Estado y representantes de la sociedad organizada (CRBV, Art.185).

De dicho organismo dependería el Fondo de Compensación Interterritorial, destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y el apoyo a la dotación de obras y servicios esenciales en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo (CRBV, Art.185).

Sin embargo, en paralelo se establecen otras normas que más bien van en sentido contrario, de re-centralización: restricción de la autonomía de los estados y municipios al ser regulada por ley nacional; la eliminación del Senado y la creación de un parlamento nacional unicameral; interferencias a la autonomía municipal; eliminación de competencias exclusivas de las entidades federales; quebrantamiento del Situado Constitucional, principal fuente de ingresos territoriales (Mascareño, 2005, 2007).

Donde sí se avanza es en establecer mecanismos de participación popular, sin por ello abandonar los de la democracia representativa.

En efecto, la Constitución establece en sus Principios Fundamentales:

El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, pluralista y de mandatos revocables (CRBV, Art. 6).

El texto constitucional señala un conjunto de modalidades de la dimensión participativa de la democracia:

Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, la iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y solidaridad (CRBV, Art.70).

Entre estas modalidades de participación se encuentran: los consejos estatales de planificación pública, los consejos locales de planificación, y la posibilidad de transferencia de competencias de los municipios a las comunidades organizadas que demuestren su capacidad para ejercerlas.

En el caso de los consejos estatales de planificación y coordinación de políticas públicas, se establece un mecanismo que abre la posibilidad de articulación de los niveles de gobierno estatal y municipal y sus comunidades organizadas con el gobierno nacional. Bajo los mismos principios, pero a nivel local para la articulación de los municipios, parroquias y comunidad organizada, se establece la creación de los consejos locales de planificación pública. Sobre la composición y funciones de ambos consejos nos referiremos más adelante.

Como se señaló anteriormente, la Constitución (Art. 184) prevé que la legislación establezca mecanismos abiertos y flexibles para que estados y municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad de prestarlos, promoviendo: 1) La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, podrán establecer convenios cuyos contenidos estarán orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad; 2) La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción; 3) La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas; 4) La participación de los trabajadores y trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios; 5) La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación; 6) La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estatales y municipales; 7) La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

Avances en participación, retrocesos en descentralización

Pasado el tiempo que media entre 1999 y 2007, puede considerarse que donde ha habido avances es en el ámbito de los mecanismos participativos, no sólo por efecto de la legislación aprobada por vía de leyes y decretos, sobre todo de estos últimos, sino por una activación de la movilización y or-

ganización ciudadana, tanto de aquellas personas que apoyan al gobierno como de quienes se oponen a él.

Algunas organizaciones sociales son la continuidad de instrumentos organizativos de vieja data, otros estimulados por la nueva situación política del país, en algunos casos llenando el vacío dejado por la menor gravitación de los partidos políticos, dada la crisis del sistema de partidos ya reseñada. Debe tenerse presente que tanto en los sectores populares como en los sectores medios desde la década del setenta del siglo xx hubo un crecimiento organizativo de base residencial, en unos casos con escasa autonomía de los partidos políticos que las estimularon, en otros casos con mayor independencia de las estructuras partidistas. Todo lo cual sembró una corriente organizativa que reivindicó la autonomía frente al Estado y de los partidos políticos. Unas son organizaciones de existencia itinerante, aunque se reproducen una y otra vez, producto de demandas por la situación que acompañaron la creación y crecimiento de las barriadas populares (luchas contra el desalojo, de demanda de dotación de servicios, etcétera). Otras de mayor permanencia asociadas a una acción de orden vecinal, cultural, deportivo o ambiental. También se produjeron en algunas ciudades redes de coordinación y de intercambio de experiencias entre organizaciones barriales. Algo similar también se operó en organizaciones ciudadanas de clase media, algunas de las cuales combinaron demandas de mejoramiento de la calidad de la vida en la ciudad con reivindicaciones asociadas a una mayor injerencia en los gobiernos locales.

En otros casos, organizaciones nuevas, no todas originadas a partir del gobierno de Chávez, como las Mesas Técnicas de agua o los Comités de Salud, que surgieron al calor de la movilización y organización ciudadana que acompañó el proceso de descentralización de estados y municipios, especialmente en los gobiernos locales encabezados por partidos de izquierda, otras se han recreado en la nueva coyuntura (Arconada, 1996; 2005; López, 2008). Se trata de organizaciones que permiten la articulación de las demandas y la atención de necesidades con organismos del Estado.

De igual manera, se crearon organizaciones con el producto de iniciativas del Estado para atender demandas ciudadanas, particularmente en los sectores populares. Tal es el caso de los comités de tierras urbanas, que se contemplaron y crearon a partir del decreto para la regularización de la tenencia de la tierra en los barrios populares, más tarde convertido en Ley. Como se sabe para operar estos mecanismos el Estado requiere de un interlocutor en la comunidad, y por tanto como parte de ese decreto se crean esos comités, elegidos por la comunidad para estas tareas específicas. Su grado de autonomía es variable, dado su dual relación, con los organismos del Estado y con la comunidad. En unos casos han sido objeto

de intentos de cooptación de dirigentes afectos al gobierno por encima de los líderes históricos de la comunidad, en otros casos han logrado ejercer su autonomía e, incluso generar mecanismos de coordinación con otros Comités de otras localidades. Versiones diferentes de su desempeño la podemos encontrar en textos que han recogido su experiencia (Antillano, 2005; García-Guadilla, 2006).

También encontramos organizaciones estimuladas desde la cúpula del poder, que han tenido distintas trayectorias y duración variable, como los llamados Círculos Bolivarianos, el Frente Francisco de Miranda o las Unidades de Batalla Endógena, que al estar signadas por una actividad parastatal (en ciertos casos y periodos financiadas por el gobierno), y muchas veces con una ambigüedad en su perfil entre extensiones del o de los partidos de gobierno en su acción electoral, en general han tendido a menguar sin desaparecer por completo ante la creación de otras organizaciones similares. (Sobre los Círculos Bolivarianos, véase Arenas y Gómez, 2006).

Ante esta situación, las expresiones organizativas de participación popular han tenido una evolución que, según algunos, en los últimos años (los que corren desde la hegemonía chavista),

se han desplazado de organizaciones que asumen intereses abstractos y universales, a formas de organización en torno de intereses inmediatos y específicos [...] han prosperado sobre todo formas de organización que responden a demandas y objetivos específicos (mesas de agua, comités de salud, cooperativas, CTU), mientras declinan viejas formas de organización relacionadas con intereses difusos e indeterminados, como los Círculos Bolivarianos y los Consejos Locales de Participación (Antillano, 2005).

Más allá del grado de autonomía o subordinación al Estado que tienen tanto las organizaciones de vieja data como las estimuladas desde el ámbito gubernamental y de expresiones nuevas, no hay duda que el tejido organizativo de la sociedad venezolana ha progresado. En unos casos, por el estímulo estatal, en otros por iniciativa de las propias comunidades. La gran interrogante es si lograrán ser una expresión autónoma de las demandas de las comunidades o si esta autonomía será recortada por una relación subordinada y asimétrica entre las organizaciones sociales y el Estado.

Decíamos que en los años que corren de este inicio de siglo, los mecanismos participativos han encontrado terreno fértil, a pesar de las amenazas a su autonomía. No ha sucedido lo mismo con otra dimensión de la democracia participativa como complemento de los mecanismos de representación. La descentralización ha retrocedido. Pruebas de ello: el Consejo Federal de

Gobierno no se ha puesto en operación; los instrumentos fiscales (Fondo de Compensación Inter-territorial, Ley de Hacienda Estatal), que preveía la Constitución no se han aprobado por resistencias del Ejecutivo a los mismos; no hay avance sino retroceso en materia de transferencia de competencias del gobierno central a los estados y municipios; se ha operado un represamiento de los recursos de los estados y municipios a nivel central; la participación de los mismos en el presupuesto nacional ha retrocedido (de 29 por ciento en 1998 ha pasado a 17 por ciento en 2006); se ha instaurado un régimen de transferencia de recursos con decisión centralizada, sin mediación de estados y municipios (Mascareño, 2007).

Ante la descentralización, el gobierno desde sus inicios ha planteado sus dudas y oposición a ella, por su concepción centralista-militarista de mando único, desconociendo que tal proceso surgió como una demanda democratizadora de la sociedad que se fue imponiendo en la agenda política. Resistida por los sectores dominantes hasta donde pudieron, la aceptaron como mecanismo de amortiguación de la conflictividad política, como han sugerido algunos (Contreras, 2003), pero eso no cancelaba su dinámica democratizadora del poder. Algunos la pensaron utilizar para hacer prevalecer la visión tecnocrática de la misma, pero dada la variedad de fuerzas políticas y sociales que la pusieron en práctica, no pudieron evitar que su corriente democrática también se manifestara y se sembrara en la sociedad venezolana, impulsando muchas innovaciones de las cuales gobiernos locales y comunidades se apropiaron.

Cuando triunfó el gobierno de Chávez, se propuso un modelo de *descentralización desconcentrada*, basado en un plan de inversiones centralizado, tratando de revertir un patrón secular de concentración de población y actividades en un segmento del territorio, una forma de voluntarismo “anti-urbano” que se ha mostrado infructuoso frente a inercias históricas de localización de actividades y población, con las excepciones del caso. Suponía, adicionalmente, desplazar a las gobernaciones de estado y a las alcaldías para sustituirlas por otros organismos más dependientes del poder central. Una y otra vez se ha insistido en el asunto. Detrás de ello hay una concepción que desconfía de la descentralización porque el elenco en el poder es centralista, aunque en sus bases de apoyo hay una cultura descentralizadora de la corriente democrática que genera tensiones, lo cual ha sido analizado desde distintas ópticas (Contreras, 2003; Mascareño, 2005, 2007).

Esta paradoja entre los avances del vector de la participación y la involución de lo correspondiente a la descentralización refleja las contradicciones entre la concepción democrática de los cambios (que reúne participación y descentralización, y los instrumentos de democracia representativa),

frente a una versión autoritaria para quienes desde la cúpula se puede determinar lo que es conveniente para la sociedad, y donde no hay democracia participativa sino una mezcla de un régimen plebiscitario y autoritario.

Los consejos estatales y consejos locales de planificación

Basado en lo establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Planificación, se dictaron la Ley de los Consejos Estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas (LCEPCPP) y la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), aprobadas por la Asamblea Nacional en los años 2002 y 2006, respectivamente. Como señalamos anteriormente, su concepción es interesante como mecanismo de articulación de la democracia representativa y participativa, y a su vez de los niveles regionales y locales de gobierno y las comunidades organizadas.

En el caso de los Consejos Estatales, están concebidos, según la Ley Orgánica de Planificación (LOP), aprobada mediante Decreto-Ley en el año 2001 (dentro del paquete de leyes producto de la habilitación que otorgó la Asamblea Nacional al Presidente de la República para dictar leyes en una serie de materias), como un organismo para asegurar la coordinación y participación social en la elaboración y seguimiento del Plan Estatal de Desarrollo, así como de los programas y acciones que se ejecuten en el estado [...] (LOP, Art. 25). Estas características fueron ratificadas en el momento de dictar la Ley respectiva (LCEPCPP).

En la Ley de los Consejos Estatales, se les otorga a los mismos el papel de órgano rector de la planificación en cada estado; además de las prerrogativas de discutir, aprobar y modificar el Plan de Desarrollo Estatal y otras asociadas. Por su composición, articula los organismos de gobierno estatal con las comunidades organizadas. En efecto, lo integra el Gobernador(a), los Alcaldes(as) de los municipios del estado, los directores(as) estatales de los ministerios que tengan asiento en el estado, una representación de la Asamblea Nacional (de diputados de la entidad); una representación del Consejo Legislativo Estatal; una representación de los concejales de los municipios del estado; una representación de la comunidad organizada de ámbito estatal (empresariales, sindicales, campesinas, de defensa del ambiente y del patrimonio histórico cultural, vecinales), un representante de las comunidades y pueblos indígenas, donde los hubiere.

Como se ha indicado, esta composición del Consejo Estatal de Planificación facilita la articulación de los funcionarios de los distintos niveles de gobierno regional y las comunidades de ese nivel, así como la comunica-

ción y coordinación con los niveles de planificación y de gobierno central y de los municipios.

Una situación similar la encontramos en la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública (LCLPP), que define a dichos Consejos como:

El órgano encargado de la planificación integral del gobierno local [...] con el propósito de lograr la integración de las comunidades organizadas y grupos vecinales mediante la participación y el protagonismo dentro de una política general de Estado, descentralización y desconcentración de competencias y recursos [...] Cada Consejo Local de Planificación Pública, promoverá y orientará una tipología de municipio atendiendo a las condiciones de población, nivel de progreso económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos, culturales y otros factores relevantes. En todo caso, el Consejo Local de Planificación Pública responderá a la naturaleza propia del municipio (LCLPP, Art. 2).

Dichos consejos estarán integrados por: un presidente (a), quien será el Alcalde o Alcaldesa; los concejales y concejales del municipio; los presidentes (as) de las juntas parroquiales; el o los representantes de organizaciones vecinales de las parroquias, el o los representantes por sectores, de las organizaciones de la sociedad organizada y el o los representantes de las comunidades indígenas, donde los hubiere. Los representantes de organizaciones sociales son electos por las asambleas de ciudadanos de su comunidad (LCLPP, Art. 3 y 4).

Las funciones de estos consejos son variadas entre ellas se destacan: recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas; impulsar, orientar y presentar dentro del Plan Municipal de Desarrollo las políticas de inversión del presupuesto municipal; controlar y vigilar el Plan Municipal de Desarrollo; impulsar y planificar la transferencia de competencias y recursos del municipio hacia la comunidad organizada; colaborar en la elaboración de planes locales de desarrollo urbano; ejercer contraloría social sobre planes y proyectos, etcétera (LCLPP, Art. 5).

En esta Ley aparecen también las figuras de Consejos Parroquiales y Consejos Comunales, como espacios de la sociedad civil para su participación y protagonismo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas y para impulsar propuestas de la comunidad organizada ante el Consejo Local de Planificación Pública (LCLPP, Art. 8).

Igualmente se establece que todo proyecto presentado al CLPP deberá ser aprobado previamente por la comunidad respectiva en asamblea. Lo mismo para el presupuesto consolidado de inversión municipal.

Estas estructuras permitían una articulación interesante entre los mecanismos de la democracia representativa y los referidos a la participación ciudadana, garantizando que las decisiones en el nivel local municipal y parroquial estuvieran refrendados por la comunidad organizada.

Producto de la formalización de estos mecanismos de articulación representativos y participativos en muchos lugares de la geografía nacional empezaron a surgir y a operar los Consejos Locales de Planificación, aunque no en todos los municipios. También en algunas comunidades se crearon Consejos Parroquiales y Consejos Comunales. Como es obvio estas innovaciones llevan tiempo en sembrarse y florecer, hay un proceso de aprendizaje que es necesario respetar para que puedan desarrollar todas sus potencialidades. La articulación de los gobiernos locales con las demandas de sus comunidades se va gestando en un proceso de tensiones, hasta lograr que las comunidades sean parte del gobierno local, pero a la vez que puedan ejercer su autonomía sin hacerse apéndice del gobierno local ni que sustituyan los diferentes planos que requiere esta relación compleja.

Una de las virtudes de esta Ley, además de poner en práctica los principios constitucionales de articulación entre democracia representativa y participativa, es que deja amplio espacio para que los Consejos Locales sean sensibles a la diversidad de los municipios y las comunidades. Con frecuencia un intento de homogenización excesiva puede empobrecer las potencialidades de estos mecanismos.

Sin embargo, a sólo cuatro años de su creación, se dicta una legislación que pudo ser complementaria, pero terminó recortando este espacio de articulación. En el año 2006, se dicta la Ley de los Consejos Comunales (LCC), que comentaremos algunos párrafos más adelante, que deroga precisamente el artículo de la Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública, que establecía:

El Consejo Local de Planificación Pública promoverá la Red de consejos parroquiales y comunales en cada uno de los espacios de la sociedad civil que, en general, respondan a la naturaleza del municipio cuya función será convertirse en el centro principal de la participación y protagonismo del pueblo en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, así como viabilizar ideas y propuestas para que la comunidad organizada las presente ante el Consejo Local de Planificación Pública. Una vez aprobadas sus propuestas y convertidas en proyectos, los miembros de los consejos parroquiales y comunales podrán realizar el seguimiento, control y evaluación respectivo (LCLPP, Art. 8).

Como se verá, la derogación de este artículo produce un cambio sustancial que interrumpe los canales de comunicación y relación entre los gobiernos locales y sus comunidades con el poder central para sustituirlo por un mecanismo que se salta el nivel municipal para establecer una relación directa, sin intermediarios, entre los niveles micro-sociales (los consejos comunales) con el Ejecutivo Nacional, la Presidencia de la República.

Lo que puede parecer una virtud, no lo es. Los niveles intermedios del poder son necesarios para garantizar la compatibilidad de las demandas de los pobladores de los micro-espacios con los de unidades poblacionales agregadas, y con las de las aglomeraciones. Lo que parece conveniente para un vecindario, no lo es necesariamente para un barrio o para un centro urbano. Ello, aparte de que no se puede desconocer que así como hay unos problemas que tienen su escala adecuada en el vecindario, otros los tienen en el barrio, otros en la ciudad, y otros más a escala metropolitana (Valmitjana *et al.*, 1993). Lo contrario es someter a los asentamientos humanos a una dinámica que se ocupa de la racionalidad de las acciones en lo local, desconociendo sus efectos en otras escalas, que puede significar un deterioro de la calidad de vida para todos.

Los consejos comunales

Los consejos comunales, que ya estaban establecidos en la Ley de los Consejos Locales de Planificación, adquirieron otro carácter a partir de una legislación especial que los acotó: la Ley de los Consejos Comunales (LCC), aprobada por la Asamblea Nacional en abril del año 2006.

Esta ley define los consejos comunales como:

Instancias de participación, articulación e integración entre las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y los ciudadanos y ciudadanas, que permiten al pueblo organizado ejercer directamente la gestión de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades y aspiraciones de las comunidades en la construcción de una sociedad de equidad y justicia social (LCC, Art. 2).

Esta Ley establece parámetros para la organización de los Consejos Comunales (CC) (Cf. LCC, Art. 4): *Comunidad* como conglomerado social de familias, ciudadanas y ciudadanos que habitan en un área determinada, que comparten una historia e intereses comunes, se conocen y relacionan entre sí, usan los mismos servicios públicos y comparten necesidades y potencialidades similares: económicas, sociales, urbanísticas y de otra índole.

Área geográfica de la comunidad: territorio que ocupan las y los habitantes de la comunidad, cuyos límites geográficos se establecen en Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas dentro de los cuales funcionará el CC. Esa área será decidida por dicha Asamblea de acuerdo con las particularidades de cada comunidad. *Base poblacional de la comunidad:* se asumen como referencias los criterios técnicos y sociológicos que señalan que las comunidades se agrupan en familias, entre 200 y 400 en el área urbana y a partir de 20 en el área rural y a partir de 10 en las comunidades indígenas. Esa base poblacional será decidida por la Asamblea de ciudadanas y ciudadanos. *Asamblea de ciudadanos y ciudadanas:* instancia primaria de ejercicio del poder, la participación y el protagonismo popular, cuyas decisiones son de carácter vinculante para el CC respectivo. *Comité de trabajo del CC:* colectivo o grupo organizado para ejercer funciones específicas, atender necesidades y desarrollar potencialidades de cada comunidad. *Áreas de Trabajo:* se trata de zonas que responden a las particularidades y los problemas más relevantes de la comunidad.

Dependerán de la realidad de cada comunidad: *Organizaciones Comunitarias:* organizaciones existentes o que pueden existir en las comunidades; agrupan a un conjunto de ciudadanos(as) en base a objetivos e intereses comunes (comités de tierra, de salud, mesas técnicas de agua, grupos culturales, clubes deportivos, puntos de encuentro y organizaciones de mujeres, sindicatos y organizaciones de trabajadores(as), organizaciones juveniles o estudiantiles, asociaciones civiles, cooperativas, etc.). *Vocero o vocera:* persona electa en Asamblea de ciudadanos y ciudadanas para cada comité de trabajo. *Banco Comunal:* forma de organización y gestión económico-financiera de los recursos de los CC.

La integración de los CC está concebida de la siguiente manera (Art. 6 al 11): la Asamblea de Ciudadanos y Ciudadanas (incluye a los habitantes de la comunidad mayores de 15 años), es la máxima instancia de decisión. Aparte de aprobar los estatutos y el acta constitutiva, el Plan de Desarrollo de Comunidad y los proyectos; ejerce la contraloría social, además de elegir la Comisión Promotora, la Comisión Electoral, el órgano ejecutivo, la contraloría social y el Banco Comunal; tiene potestades de revocación del mandato de los funcionarios en estos mismos cargos y en otras funciones asociadas a la operación del CC.

A diferencia de los Consejos Locales de Planificación Pública y la libertad que se dejaba en la anterior legislación a los Consejos Parroquiales y Comunales, en este caso, hay una nueva figura que establece una Comisión Nacional Presidencial del Poder Popular, designada por el Presidente de la República que, además de orientar, coordinar y evaluar el desarrollo de los CC a nivel nacional, regional y local, cuenta con comisiones a esos mis-

mos niveles, todas ellas previa aprobación presidencial, tiene la potestad de legitimarlos, regularizarlos y adecuarlos a las disposiciones de la Ley.

Adicionalmente, se establece que los CC recibirán recursos transferidos por el poder central, los estados y los municipios, de otros fondos nacionales, de los provenientes de la administración de los servicios públicos que le sean transferidos, los generados por su propia actividad y de donaciones.

Se crea, igualmente, un Fondo Nacional de los CC, adscrito al Ministerio de Finanzas, cuya directiva es designada por el Presidente en Consejo de Ministros (as), para financiar proyectos comunitarios, sociales y productivos, presentados por la Comisión Nacional Presidencial del poder popular, a ser transferidos a las unidades financieras creadas por los CC.

Lo que deriva de esta legislación es que hay una relación directa de la Presidencia de la República con los CC. La Comisión Presidencial tiene potestad para reconocerlos (o no). Ella transfiere recursos sin mediación de los gobiernos regionales y municipales.

Los Consejos ejercen varias funciones que pueden llegar a ser contradictorias: son instancias de agregación y procesamiento de las demandas de la comunidad; integran (o intentan hacerlo) diversas expresiones organizativas de la población en el microespacio (200 a 400 familias), algunas de las cuales pueden rebasar ese ámbito, ejercen funciones administrativas y de gestión de proyectos aprobados por la comunidad (siempre que cuenten con la asignación de los recursos transferidos para ello), y además, ejercen contraloría social sobre los mismos y otras actividades estatales.

El mecanismo establecido de transferencia de recursos, que dependen de la Comisión Presidencial establece una dependencia frente a sus criterios y es absolutamente asimétrica respecto al poder de los CC y los organismos del poder central y de la Presidencia de la República.

Adicionalmente, el que para poder acceder a los recursos del Estado haya que contar con un CC, previamente legitimado por el poder central, puede generar una proliferación sin que reflejen un genuino proceso de organización popular, sino que constituyan el estímulo para crear organizaciones poco sembradas en la comunidad, pero con las formalidades para acceder a ingentes recursos estatales. Hay antecedentes de este tipo de comportamiento en la sociedad venezolana cuando se decidió canalizar a través de asociaciones de vecinos la transferencia de recursos para ciertas actividades. Más recientemente, algo similar sucedió con el estímulo a las cooperativas que dio origen a las llamadas *cooperativas de maletín*, creadas con el sólo objeto de obtener los recursos que se les transferían, distorsionando su objetivo productivo y social.

También hay que considerar que así como ciertas actividades pueden ser transferidas para su ejecución a las comunidades, en otros casos, puede

ser contraproducente al someter a las organizaciones populares a tareas que rebasan su capacidad, y que deben ser ejecutadas por los gobiernos nacional, regional o municipal, o bajo su regulación y la vigilancia de las comunidades por entes privados o cooperativos con la estructura y experiencia necesaria para ello.

Igualmente, es necesario definir con claridad los roles que le corresponden a los diferentes niveles de gobierno (nacional, estatal, municipal, e, incluso parroquial) en la atención de las necesidades de la población, no vaya a ser que en nombre de la participación se esté descargando sobre la comunidades las responsabilidades que le corresponden al Estado, directamente o mediante otras organizaciones de la producción y los servicios.

Finalmente, esta legislación de los CC puede conducir a acciones absolutamente desarticuladas de las necesidades colectivas por su visión atomística, que disocia entre proyectos nacionales y proyectos locales, desconociendo la necesaria articulación de los niveles intermedios que ni desde el centralismo ni desde el localismo se pueden atender.

Estas orientaciones de la Ley de CC, si se juntan con las tendencias centralistas que han prosperado, una de cuyas muestras es el Decreto-Ley que crea la Comisión Nacional de Planificación Central, dictado en el año 2007, constituyen una oda al centralismo burocrático y a la concentración del poder, nos muestran que las tendencias democratizadoras pueden estar en peligro, porque lo que se presenta como mecanismos de participación y ejercicio de poder en las comunidades, puede verse anulado por la asimetría entre un poder central de inmensas atribuciones y un ejercicio menguado de las comunidades, que dependen cada vez más de la venia de la Presidencia de la República.

Propuesta presidencial de cambio constitucional

Estas tendencias se hubieran profundizado sin duda, si se hubiera llegado a aprobar la propuesta de cambio constitucional que planteó el Presidente Chávez y que la Asamblea Nacional amplió con otro conjunto de artículos (Presidencia de la República, 2007; Asamblea Nacional, 2007). A lo largo de este texto nos referimos a cambio constitucional, y no a reforma constitucional, que fue como se presentó, dado que las modificaciones propuestas afectaban los principios fundamentales de la Constitución de la República, que no son sujeto de reformas parciales, sino que requerirían de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente.

Debe tenerse presente que aunque la propuesta presidencial fue derrotada en el referéndum constitucional de diciembre de 2007, ello no quiere

decir que muchos de sus elementos estén descartados como orientaciones del gobierno del Presidente Chávez. Aunque pueda parecer paradójico, dado el control sobre todos los poderes públicos que ejerce el mandatario venezolano y su visión autoritaria y autocrática del poder, después de este resultado adverso, ha planteado aplicar algunas de sus propuestas mediante leyes y decretos, lo que supondría desconocer el veredicto popular que rechazó su propuesta de cambio constitucional. Ese es un escenario que no hay que descartar, aunque seguramente generará resistencia y oposición.

La propuesta presidencial de cambio constitucional, a pocos años de la promulgación de una Constitución que no ha desarrollado todos los instrumentos legislativos que requiere, implicó una involución en los desarrollos democráticos de la sociedad venezolana, en particular en lo referido a la articulación entre el gobierno central, los gobiernos regionales y los gobiernos municipales, y de éstos con la comunidad organizada, además de otros aspectos que no entramos a analizar en este texto, igualmente controversiales (como la reelección indefinida y la ampliación del periodo presidencial de seis a siete años, entre otros).

De la descentralización a la re-centralización

La exposición de motivos de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, aprobada en 1999, establece como uno de sus objetivos el de transformar el anterior Estado centralizado en un Estado Federal Descentralizado, y así lo define el propio texto constitucional.(CRBV, Art. 4). Aunque, como hemos visto, ese proceso estaba en acción, con avances y resistencias, esta norma permite darle carácter constitucional a una aspiración y demanda de la sociedad venezolana.

En la propuesta presidencial de cambio constitucional se planteaba recortar sustancialmente muchas de las conquistas democráticas y tendientes a la descentralización que se habían consagrado en la Constitución de 1999, minimizando el rol de los gobiernos regionales y municipales, a los cuales sin eliminarlos, se le adosan otros ámbitos de gobierno que se le superponían, dependientes todos de iniciativa presidencial, y que en primera instancia no estarían sometidos a elección popular.

Si se hubiera aprobado el cambio constitucional, él habría tenido, entre otros, la potestad de crear: *Distritos Funcionales*: conformados por uno o más municipios o lotes de municipios, sin perjuicio del estado al que pertenezcan. Se establecía la potestad del Presidente de la República para su creación en consejo de ministros, previo acuerdo por mayoría simple de la Asamblea Nacional; *Ciudad Federal*: creada por el Presidente de la República mediante decreto. No se menciona una definición como ente

político-territorial; *Ciudad Comunal*: ámbito en cuyo perímetro se hayan establecido comunidades organizadas, las comunas (equivalente a una parroquia o sub-división de un municipio), y los autogobiernos comunales. Su creación estaría sujeta a referéndum popular, pero convocado por el Presidente en consejo de ministros; *Provincias Federales*: que pueden agregar indistintamente estados y municipios, cuyas autoridades serán nombradas por el Presidente de la República; *Regiones Especiales Militares*: creadas por el Presidente de la República en cualquier parte del territorio nacional con fines estratégicos y de defensa; *Distrito Federal*: Plantea restablecer la figura de la Constitución de 1961 en sustitución del Distrito Capital actual, como sede de la capital de la República. Se propone eliminar el mandato de la Constitución de 1991, que establecía que la ley garantizaría el carácter democrático y participativo de su gobierno, lo que quiere decir que regresaríamos a la designación del gobernador del Distrito Federal por el Presidente y no por elección popular como es en la actualidad.

A ello hay que sumar que se proponía darle potestad al Presidente para designar, además del Vice-Presidente contemplado en la Constitución actual, un número indeterminado de Vice-Presidentes, cuyas funciones no se especificaban; además de otras atribuciones en otros ámbitos (financieros, militares), que no abordamos en este texto, pero que agigantan el poder presidencial y menoscaban los de otros niveles de gobierno.

Estas y otras atribuciones que se le agregan (más de cincuenta, según análisis de los entendidos en Derecho Constitucional), representarían una re-centralización del poder en el gobierno central, algunas de ellas en la propia Presidencia de la República, lo cual es contradictorio con un Estado Federal Descentralizado y con un régimen constitucional que articula la democracia representativa con la democracia participativa.

Vaciamiento de los niveles intermedios

Si se analizan con detenimiento las atribuciones que se proponían dar al poder ejecutivo y al Presidente en esta propuesta de cambio constitucional, se podrá deducir que aunque formalmente se mantenían las atribuciones de los gobiernos regionales y municipales, por la vía del hecho se los convertía en ámbitos de gobierno sometidos al arbitrio presidencial, dado que sus competencias podrían ser anuladas por los decretos que intervendrían en su espacio de gobernabilidad, con mecanismos de poder y de recursos que los convertirían en figuras decorativas frente a intervención del poder nacional en sus territorios.

No están ausentes del debate, aunque no está contemplado formalmente en la propuesta de cambio constitucional, la exclusión de estados y mu-

nicipios como niveles de la división político-administrativa, y no es una especulación, en dicha propuesta constitucional se sustituía la unidad básica del municipio por el de la ciudad, lo que es indicativo de lo que decimos. Ya se verán más adelante las consecuencias de esta conceptualización como arquitectura del territorio y del poder.

Voluntarismo territorial

En la propuesta de cambio constitucional que propuso el Presidente hay una concepción de voluntarismo territorial, suponiendo que puede transformarse la conformación de la ubicación de la población y las actividades ignorando el largo proceso que le dio origen y que le da permanencia (Estaba, 2007). La historia está llena de intentos de torcer la tendencia a la urbanización de nuestras sociedades. La ideología “anti-urbana” que preside tales propósitos está plagada de fracasos. Claro que no es una realidad inmovible, pero sus transformaciones no dependen de la sola voluntad. En la mayoría de los casos, esfuerzos inmensos por modificar el patrón de asentamiento de la población y las actividades han terminado sin mayores cambios, pero han restado recursos y esfuerzos para mejorar la calidad de vida de quienes viven y trabajan en las zonas donde está asentada la población.

En un país como Venezuela, que ha vivido la tasa de urbanización más veloz del mundo, que casi 95 por ciento de sus habitantes son urbanos, pensar en que la población de las ciudades regresará al campo es cuando menos una quimera. Empeñarse en ella es desconocer los procesos económicos, sociales y culturales que hacen inviable intentar torcer ese rumbo, aunque hay diferentes trayectorias que conducen a diferentes horizontes, unos más equitativos y otros más excluyentes. Pero ninguno de ellos puede ignorar que hay una historia social y territorial que no puede ser modificada a voluntad. Desde su materia prima, que es histórica y tiene sus inercias, se podrá gestar un territorio que sirva a la vez para dar prosperidad a sus habitantes y que lo haga con equidad.

Poder Popular

La propuesta de cambio constitucional del presidente venezolano pretendía seducir con que los mecanismos de transferencia de competencias y poder a los gobiernos regionales y locales, y a las comunidades organizadas, se pueden sustituir por una transferencia desde el poder central, sin mediaciones, hacia la comunidad. Allí hay una gran falacia y grandes peligros.

En realidad la propuesta hablaba de transferencia de competencias del poder regional y municipal a las comunidades organizadas, pero no del poder central a ellas. Al poder popular, del que tanto se hablaba, no se le otorgaban atribuciones constitucionales, a la vez que se establecía que:

no nace del sufragio ni de elección alguna, sino que nace de la constitución de los grupos humanos organizados en base de la población [...]. El Poder Popular se expresa constituyendo las comunidades, las comunas y el autogobierno de las ciudades, a través de consejos comunales, los consejos de obreros, los consejos campesinos, los consejos estudiantiles y otros entes que señale la ley.

Los consejos comunales como ejemplo

Los consejos comunales existen con fisonomías variables. Ya conocemos sus características formales según la ley que los regula. Pero eso no es todo. En la realidad hay variaciones, según los protagonistas que los llevan adelante. Unos son expresión de la diversidad de las formas organizativas de la comunidad, con su variedad de demandas y la riqueza de los grupos humanos que se expresan en ellos; otros simulan que lo son, pero se conciben como una correa de transmisión entre el poder central y las comunidades, sesgados por una dependencia del primero. De allí sus potencialidades y peligros.

Los consejos comunales (y otros de su misma naturaleza) pueden expresar y canalizar las demandas y necesidades de la comunidad que representan, pero están sometidas a una relación de subordinación a los organismos del poder central de los cuales depende que le asignen competencias y recursos para emprender sus proyectos.

Simultáneamente, no está claro cuál es su papel como demandantes, ejecutores y actores de la contraloría social. Esos roles están mezclados e indefinidos. La democracia a la vez representativa y participativa requiere de la clarificación del papel que en cada momento ejerce cada actor. La ambigüedad de los mismos no permite que el Estado ejerza sus responsabilidades y que el pueblo organizado haga lo que le corresponda en el terreno de la contraloría social.

El poder central, regional y municipal y la democracia participativa

Este esquema que supone que las micro-demandas llegan al gobierno central sin mediaciones es sumamente peligroso. Tanto desde el punto de vista social como desde el político e institucional.

Las demandas y necesidades que se expresan en los espacios fragmentarios de la ciudad y la sociedad, aunque legítimas, no son necesariamente conscientes de su impacto en el conjunto, llámese parroquia o comuna, municipio, ciudad, región o del país. De allí el valor de los niveles intermedios de gobierno y gestión para articularlas. Este esquema puede ser muy útil para establecer una relación de dependencia (y hasta de atención) entre el poder central y su figura máxima, el Presidente, con las demandas que se dan en esos espacios de pequeña escala, pero pueden ser muy perjudiciales para atender problemas que requieren mayor grado de agregación. Otros asuntos, la mayoría, no pueden ser atendidos sin la escala que técnico-económicamente le corresponde, por tanto en unos casos el poder central será ineficiente y en otros casos la escala local es insuficiente porque la trasciende. De modo que los diferentes niveles de gobierno son necesarios para atender necesidades y demandas a cada escala, mientras que otras sólo pueden ser respondidas por un nivel de gobierno y gestión más cercano.

Esta es una de las razones por las que, sin importar intenciones, el nivel de gobierno más adecuado para atender un problema puede ser el central, regional, municipal, parroquial o de la comunidad. Lo que es seguro es que sólo desde el poder central no se pueden atender todos los nudos problemáticos, algunos porque requieren otras instancia de gobierno y participativas para dar con el núcleo del asunto y a qué nivel se puede atender.

La nueva geometría del poder: debilitamiento de los gobiernos locales

La *nueva geometría del poder* llamaba la propuesta de cambio constitucional del Presidente a:

una nueva manera de distribuir el poder político, económico, social y militar sobre el espacio, que conduce a crear una nueva estructura político territorial. Por lo tanto, como consecuencia de ello, se redefinirá la distribución del poder en el territorio". Para ello es necesario redefinir la vieja forma de la distribución geográfica del país [...], la forma como serán definidos los territorios (y) la forma en que será distribuido y manejado el Poder Público en los territorios (Presidencia de la República, 2007).

Esa *nueva geometría del poder*, si se concretara significaría una minimización de los niveles intermedios de gobierno regional y municipal para sustituirlos por los ámbitos político-territoriales, manejados desde el poder central, y donde sólo quedarían mecanismos de deliberación ciudadana en la base, en los consejos comunales. Es obvio que esto significaría que los niveles intermedios de poder, sometidos a la elección democrática, quedarían minimizados, y la de los organismos de base quedarían en una situación de asimetría y desventaja respecto a la concentración del poder en el gobierno central y el la Presidencia, algo contradictorio con la democracia participativa y mucho más con el carácter del Estado Federal Descentralizado que pauta la Constitución.

Esta estructura de poder con extremos en la cúpula (el poder central) con concentración de atribuciones y escasos contrapesos, y una estructura en la base con competencia sólo en los microespacios, conduce a la pérdida de autonomía de las organizaciones de base territorial y al empobrecimiento de su pluralidad, además la dependencia de recursos y decisiones de la Presidencia los hace rehenes de su orientación.

Desde arriba y desde abajo

Se ha señalado que en Venezuela se operan dos estrategias, al menos dentro de las fuerzas políticas que apoyan al Presidente Chávez,

una 'desde arriba', en la cual el Estado y los partidos políticos buscan conservar el poder y servir como instrumento de cambio, y 'desde abajo', activada por movimientos sociales y sectores no organizados de la población que promueven su propia agenda de transformación (Ellner, 2006).

Esta coexistencia de estrategias ha generado una y otra vez tensiones entre la concepción estatista y centralista y la concepción que trata de hacer prevalecer las demandas surgidas de la base y de los niveles intermedios de gobierno.

El intento por establecer una *geometría del poder* en la cual la cúpula presidencial se articula sin intermediarios con la base popular, antes que significar un avance democrático, puede representar una involución, al otorgar al poder central atribuciones desmedidas y control de hecho sobre las organizaciones de base, se corre el peligro de perder las conquistas democráticas que la descentralización ha significado en Venezuela.

De hecho, hay señales de que las organizaciones de base están reivindicando la necesidad de su autonomía y la importancia de los niveles intermedios de gobierno. Es muy saludable que existan organizaciones en la

base que se articulen con toda la pirámide del poder para hacer valer sus intereses pero, como se sabe, es necesario que haya niveles intermedios de agregación de intereses y de coordinación de políticas públicas para evitar acciones inconexas que, antes que mejorar la calidad de vida de los habitantes, podrían someter a las organizaciones a la pérdida de la visión de conjunto, o que en nombre de esta heterogeneidad se imponga desde arriba una concepción sin la debida deliberación de los ciudadanos.

A fin de cuentas, se trata de articular los mecanismos de la democracia representativa con los mecanismos participativos para evitar que el centralismo, con su carga de autoritarismo, llegue a anular las conquistas democráticas, como los gobiernos regionales y locales, con el fin de impedir que las unidades menores de participación se conviertan en rehenes del centralismo. El desenlace de estas tensiones no está escrito, dependerá de la fuerza que puedan articular los sectores que entienden que la democracia requiere de una red compleja de instituciones capaces de ser sensibles a la diversidad, a la heterogeneidad del tejido social.

El rechazo al cambio constitucional que propuso el Presidente Chávez en el año 2007, con los agregados que con su aval le hizo la Asamblea Nacional, indican que se ha desarrollado una corriente en la sociedad venezolana que reivindica la autonomía de la organizaciones ciudadanas, que no quiere ser rehén del poder central, ni correa de transmisión de un esquema indiferenciado de Presidente-Estado-Partido, sino de actores de un proceso social y político, en el que se articulen los mecanismos representativos y participativos de la democracia. Este protagonismo social quedará como saldo de los años convulsos que vive la sociedad venezolana.

Bibliografía

- Antillano, Andrés, “La lucha por el reconocimiento y la inclusión en los barrios populares: la experiencia de los Comités de Tierras Urbanas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, núm. 3, 2005.
- Arconada, Santiago, “La experiencia de Anteanano. Reflexiones sobre algunos aspectos de la lucha por la constitución de los gobiernos parroquiales en el municipio Libertador de la ciudad de Caracas”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 2, núm. 4, 1996.
- , “Seis años después: mesas técnicas y consejos comunitarios de aguas (aportes para un balance de la experiencia desarrollada)”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 11, núm. 3, 2005.

Arenas, Nelly y Luis Gómez Calcaño, *Populismo autoritario: Venezuela 1999-2005*, Caracas, CENDES / CDCH-UCV, 2006.

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV), “Decreto Reforma de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, 2 de noviembre 2007.

Baptista, Asdrúbal, *Teoría económica del capitalismo rentístico*, Caracas, Ediciones IESA, 1997.

———, *El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder*, Caracas, Fundación Polar, 2004.

Caballero, Manuel, *Las crisis de la Venezuela del siglo XX*, Caracas, Alfadil Editores, 1998.

Contreras, Miguel Angel, “Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 3, 2003.

Coraggio, José Luis, “La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades”, *Ciudad Alternativa*, núm. 10, 1991.

———, *Ciudades sin rumbo. Investigación urbana y proyecto popular*, Quito, Ecuador, SIAP-CIUDAD, 1994.

Cunill Grau, Nuria, “Balance de la participación ciudadana en políticas sociales: propuesta de un marco analítico”, en Alicia Ziccardi, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004, pp. 57-75.

De Borbón, Juan Carlos, *El futuro de la democracia en Venezuela*, Caracas, IDEA, 1989.

Ellner, Steve, “Las estrategias “desde arriba” y “desde abajo” del movimiento de Hugo Chávez”, *Cuadernos del CENDES*, vol. 23, núm. 62, 2006.

Equipo Acuerdo Social (EAS), *Venezuela: Un acuerdo para el desarrollo*, Caracas, Publicaciones UCAB, 2006.

Estaba, Rosa, “Venezuela: ¿nueva geometría del poder?”, ponencia presentada en la Conferencia Mundial sobre el desarrollo de ciudades, 2007.

García-Guadilla, María Pilar, “Ciudadanía, inclusión y autonomía de las organizaciones sociales bolivarianas: Los Comités de Tierra Urbana”, XXVI Conferencia Internacional de la Latin American Studies Association (LASA), 2006.

———, “El poder popular y la democracia participativa en Venezuela: los consejos comunales”, ponencia presentada en LASA, 2007.

Gómez Calcaño, Luis y Margarita López Maya, *El tejido de Penélope. La reforma del Estado en Venezuela (1984-1988)*, Caracas, CENDES-UCV / APUCV-IPP, 1990.

Kornblith, Miriam, *Venezuela en los 90: Las crisis de la democracia*, Caracas, Ediciones IESA / UCV, 1998.

López Maya, Margarita, *Del viernes negro al referendo revocatorio*, Caracas, Editorial Alfadil, 2005.

———, “Caracas: Estado, sujeto popular y cómo hacer que las cosas funcionen”, Informe de Investigación del Proyecto Municipal Innovations in Non-Governmental Publics Participation, 2008.

López Maya, Margarita, Luis Gómez Calcaño y Thaís Maingón, *De Punto Fijo al pacto social. Desarrollo y hegemonía en Venezuela (1958-1985)*, Caracas, Fondo Editorial Acta Científica Venezolana, 1989.

Mascareño, Carlos, *Descentralización, re-centralización y sociedad civil*, Caracas, CENDES-UCV, 2005.

———, “El Federalismo venezolano re-centralizado”, *Provincia*, núm. 17, 2007.

Naim, Moisés y Ramón Piñango, comps., *El caso Venezuela: una ilusión de armonía*, Caracas, Ediciones IESA, 1984.

Presidencia de la República (PR), “Proyecto de Reforma Constitucional propuesta del Presidente Hugo Chávez. Exposición de Motivos”, 2007.

Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela (PRBV), “Decreto N 1.666, mediante el cual se inicia el proceso de regulación de la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos populares”, *Gaceta Oficial*, núm. 37.378, 4 de febrero 2002.

República Bolivariana de Venezuela (RBV), “Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”, *Gaceta Oficial*, núm. 36.860, 30 de diciembre 1999.

- , “Ley Orgánica de Planificación”, *Gaceta Oficial*, núm. 5.554 (extraordinaria), 13 de noviembre 2001.
- , “Ley de los Consejos Estatales de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas”, *Gaceta Oficial*, núm. 37.509, 2002a.
- , “Ley de los Consejos Locales de Planificación Pública”, *Gaceta Oficial*, núm. 37.463, 2002b.
- , “Ley Especial de Regularización Integral de la Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos Populares”, *Gaceta Oficial*, 10 de junio 2006.
- , “Decreto-Ley de Creación de la Comisión Central de Planificación”, *Gaceta Oficial*, núm. 5.841 (extraordinaria), 22 de junio 2007a.
- , “Ley de los Consejos Comunales”, *Gaceta Oficial*, núm. 5.806, 10 de abril 2007b.
- Valecillos, Héctor, *El reajuste neoliberal en Venezuela*, Caracas, Monte Avila editores, 1992.
- Vallmitjana A., Marta *et al.*, “Diagnóstico del ámbito metropolitano: funciones urbanas y participación ciudadana”, en Marta Vallmitjana A., comp., *Caracas: nuevos escenarios para el poder local*, COPRE / PNUD / Nueva Sociedad, 1993, pp. 29-323. (*Serie Venezuela, la reforma del futuro*).

Construcción de la democracia: estructuras e instancias de participación en el gobierno local

*Saúl Salazar Jiménez**

El camino que ha recorrido la democracia en México ha estado acompañado de eventos económicos, sociales y políticos que marcan y condicionan la forma en que es construida. Uno de los factores centrales en este proceso de construcción de la democracia es el de la intervención de los gobiernos locales. Desde los municipios, primero a través de la lucha por la democratización de sus distintas instancias de gobierno, especialmente de los ayuntamientos; es decir, en pro de la alternancia en el poder municipal y, posteriormente, en la búsqueda de formas de gobierno en donde tiene alta relevancia la participación de los actores locales en la gestión pública.

La apertura democrática de nuestro país comenzó en los gobiernos municipales, en el nivel de experiencia viva de la gestión administrativa, casi puede decirse mediante ensayo y error, pero en una carrera rica de iniciativas en donde jugó –y sigue jugando– un lugar central la participación ciudadana no sólo en la toma de decisiones sobre los planes de desarrollo de los municipios, sino también en su ejecución, control y evaluación. Asimismo, en la apertura de instancias administrativas o mediante la creación de ellas para propiciar la participación en distintos organismos de la administración municipal. En este sentido puede afirmarse, en el nivel de

* Investigador de El Colegio de la Frontera Norte.

hipótesis de trabajo, que los gobiernos municipales se diferencian entre sí por el grado en que incorporan la participación ciudadana, así como por la calidad de esta intervención.

Por otra parte, si bien es cierto que el proceso democratizador de la vida municipal tiene el mérito de haberse desarrollado por iniciativa propia; es decir, desde lo local e inclusive desde lo regional, y cuenta con una tradición ganada a pulso,¹ también es necesario reconocer que estos cambios han sido propiciados en buena medida por las reformas e iniciativas impulsadas en el nivel federal.

Aunado a lo anterior, debemos resaltar que uno de los papeles centrales a lo largo del proceso de democratización que experimentan los municipios, es el que ha jugado la población, y que puede ser visto en varias dimensiones, sin embargo, destacaremos dos:

1. El papel autónomo que adopta para organizarse y solucionar los problemas de su entorno, y
2. La forma en que se inserta e interactúa con las estructuras, mecanismos o medios con los que los gobiernos promueven la participación.

Por otro lado, los gobiernos locales han buscado incorporar a la población a través de sus acciones y de tal forma legitimar el funcionamiento de sus administraciones. No obstante, la manera en que la población se incorpora, ha llevado a plantear interrogantes, insertas tanto en el debate público como académico, que cuestionan los alcances, limitaciones y diferentes connotaciones del concepto participación.

- ¿De qué manera se ha incorporado la población a las actividades del gobierno?
- ¿Cuáles son las instancias que los gobiernos locales utilizan para fomentar la participación ciudadana?, y
- ¿Cuál es el marco jurídico-legal en el que se sustentan?

Esto ocurre ante la necesidad que tienen los gobiernos locales por legitimar sus acciones de política pública, por abrir espacios de actuación para

¹Nos referimos a experiencias de lucha municipal y regional, tanto fallidas como exitosas, algunas conocidas y otras no tanto, como las de Mexicali y Tijuana en 1959 y 1968, en las cuales se cometió fraude contra la oposición; la conocida experiencia del movimiento navista en San Luis Potosí; y las experiencias de luchas triunfantes y reconocidas, como la de la presidencia del municipio de Alcozauca, Gro., primer triunfo del Partido Comunista Mexicano; la del municipio de Juchitán, Oaxaca, que ganó la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) y mantuvo durante seis trienios, etcétera.

los actores sociales y por generar credibilidad, pero sobre todo, por el interés en contribuir para que la democracia se consolide y adquiera otros matices.

En este contexto, el presente trabajo tiene por objetivo identificar cuáles son las instancias o canales que utilizan los gobiernos locales para fomentar la participación ciudadana. Y, de esta manera, analizar cómo influyen éstas en el proceso de consolidación democrática.²

La vida democrática de los municipios

El desarrollo y ejecución de las políticas públicas en los espacios de actuación de los gobiernos locales representan una de las principales acciones a través de las cuales se busca hacer partícipe a la población.

Para tal efecto, las administraciones municipales han utilizado mecanismos, instancias, medios u organizaciones, algunos(as) con carácter formal (alojadas en leyes, reglamentos, etcétera), y otras de manera tradicional, ambas para encauzar el ejercicio de la participación y por ende legitimar su funcionamiento. Lo anterior, ha sido abordado por especialistas como: Ziccardi, Cabrero, Merino, Guillén, por mencionar algunos.

Por otro lado, los esquemas que han adoptado los gobiernos locales para incluir a la población en las actividades cotidianas, que son propias de su actividad, son el eje central que condiciona y permite el ejercicio de la participación ciudadana, determina sus alcances y limitaciones, y da sustento al proceso de consolidación democrática en los gobiernos locales.

En México, el proceso de consolidación de la democracia que actualmente experimentan los municipios sienta sus bases en varios momentos que se caracterizan por:

- La presencia de alternancia política en las administraciones municipales ha traído consigo cambios significativos en torno a cómo se están estableciendo las relaciones entre las autoridades y la población, muestra de ello es el contenido de las contiendas electorales que, ante la presencia del pluripartidismo, tienen como propósito someter el desempeño gubernamental a la sanción de la sociedad (Cortés, 2000:80).

Además, la alternancia política se convierte en un elemento clave para la búsqueda de nuevos espacios de participación ciudadana, de-

²Para este análisis se utilizarán las siguientes fuentes: la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, 2003 y 2005; la Encuesta Cedemun-INEGI, 1995; la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, 2000, que realizan Indesol e INEGI; y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social Municipal, 2002.

bido a que crea la posibilidad de cuestionar las estructuras del ejercicio de poder y la toma de decisiones, así como también crea la necesidad de construir nuevas dimensiones que habrán de caracterizar a un gobierno democrático (Hernández, 2000:207).

- El replanteamiento del concepto de sociedad civil, que desde el espacio de lo local conlleva a que la participación ciudadana deba ser reorientada. Al respecto Alberto Olvera, Enrique Serrano y Andrew Arato (1999), consideran que la década de los noventa se caracteriza por una revaloración de dicho concepto, ya que anteriormente se limitaba a representaciones simbólicas referentes a organizaciones no gubernamentales y pequeños grupos que luchaban en busca de la democracia, lo que produjo que se dejasen de lado a organizaciones populares, de profesionistas, etcétera.

Hoy tal revaloración es producto del surgimiento de nuevos espacios de discusión, en los cuales se busca una mayor profundidad teórica en el concepto *sociedad civil*. Tal revaloración conlleva a que el Estado deje de ser visto como eje de toda acción modernizante para tornarlo en un sistema controlado, acotado y permeado por iniciativas de la sociedad. Es decir, se abre una puerta a que la sociedad participe en las tareas de los gobiernos para convertirse en actor principal, y

- El abstencionismo, un fenómeno que refuerza la idea de buscar otras formas de participación, debido a que en los últimos años ha presentado una tendencia creciente.³ Algunas de las causas de tal fenómeno tienen que ver con lo que Meyenberg (2002:167) denomina *sentimiento de eficacia política*, y que define como *la seguridad del ciudadano acerca de su capacidad de incidir en la toma de decisiones de la política*.

Pero más allá de lo anterior, hay un trasfondo en el abstencionismo que tiene varios componentes que lo explican;⁴ como es:

El poco beneficio que se obtiene de la participación política, la falta de una tradición para la participación política que implique asumir responsabilidades, una escasa o incipiente cultura

³Las dos últimas elecciones para presidente de la República indican que el abstencionismo ha aumentado de 23 por ciento en 1994 a 36 por ciento para el año 2000. Además, estudios recientes sobre el fenómeno del abstencionismo muestran que en los seis Estados de la Frontera Norte de México, las dos últimas elecciones para Gobernador arrojaron en términos generales un incremento del abstencionismo. Lo mismo sucedió para las últimas 4 elecciones de presidentes municipales (Espinoza, 2000:137-142).

⁴Un estudio de caso se puede encontrar en Negrete (2002).

ciudadana, la presencia de estructuras burocráticas que inhiben la participación, y la evolución desigual del poder que se expresa en un autoritarismo (Meyenberg, 2002:168-170).

Por otro lado, se le relaciona muy frecuentemente con expresiones como: promesas incumplidas, fatiga del electorado, etcétera. Asociado a lo anterior, autores como Espinoza (2000:141-148) han encontrado que el fenómeno del abstencionismo presenta un comportamiento con tendencia ascendente, y que va en dirección contraria a factores como: tasas de alfabetización, crecimiento económico, competitividad electoral, márgenes de victoria de los resultados electorales, número de partidos que compiten en una contienda, los cuales se entiende pudieran inhibir o contrarrestar su comportamiento.

El análisis de los elementos arriba expuestos influye en la percepción que se ha generado entre los actores sociales sobre el proceso de consolidación de la democracia. Además, nos da idea de la necesidad de un replanteamiento de la forma en que se concibe la participación ciudadana, los canales o mecanismos que se utilizan para promoverla, y la forma cómo se encauza su ejercicio. Todo ello sobre la base de las estructuras jurídico-administrativas que rigen el accionar de los gobiernos locales.

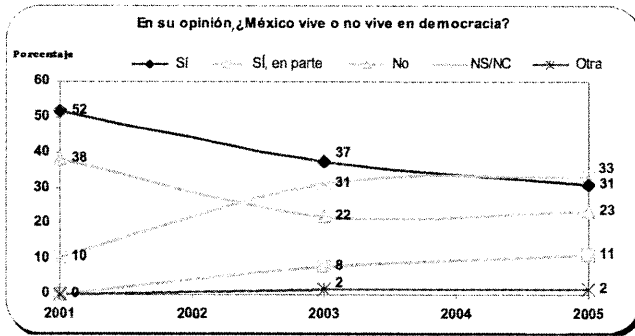
Por otro lado, existe la necesidad de crear espacios de participación que respondan a la necesidad de legitimar las acciones tomadas por los que dirigen las administraciones municipales. Aunado a lo anterior, el espacio local está jugando un papel determinante para el ejercicio de la participación ciudadana, pues es la esfera más próxima para el establecimiento de interacciones entre los actores sociales y el gobierno.

Las capacidades jurídicas, técnicas y administrativas con las que cuentan los gobiernos locales, se vuelven el condicionante del ejercicio de la participación, que busca contribuir a la consolidación de la democracia.

Hoy en día resulta indispensable analizar cuáles han sido las dimensiones y cambios que ha adquirido la percepción sobre el concepto de democracia. Es por ello, que en el siguiente apartado nos ocupamos de revisar cuál es la percepción que la población tiene de ella.

La democracia y sus números

Actualmente el desempeño de la democracia adquiere varios matices que son explicados desde diferentes perspectivas, relacionadas con la percepción que tienen los actores sociales sobre el desarrollo y desempeño del conjunto de instituciones que conduce al país.



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (Encup), 2001, 2003 y 2005.

Figura 1. Opinión sobre la existencia de la democracia en México.

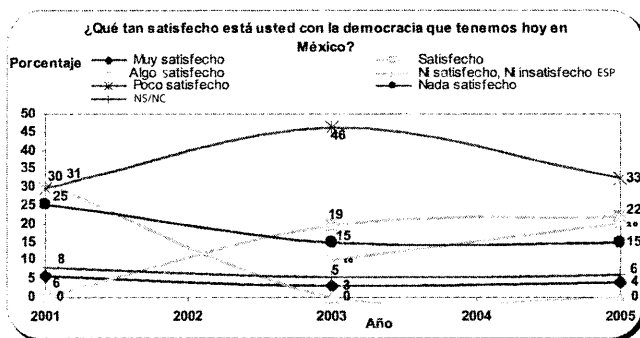
Ante tal panorama, diversos estudios coinciden en la necesidad de extender la práctica de la democracia a otras esferas en las que se desenvuelven los actores sociales, en las que el individuo sea partícipe de las acciones llevadas a cabo por las instituciones, ya que actualmente existe un desencanto de la población sobre la forma en que se conduce la democracia. Desencanto que se ve reflejado en estadísticas que muestran una tendencia decreciente en cuanto al número de personas que creen que México vive en democracia.

Así se observa que, mientras para el año 2001, 52 por ciento de la población entrevistada creía vivir en democracia, para 2003 el porcentaje bajó a 37 y a 31 por ciento para 2005 (véase figura 1), es decir, en cuatro años cambió la opinión de una parte de los ciudadanos que llegaron a la conclusión de que el país no vive en democracia.

Sin embargo, también disminuyó el porcentaje de personas que en 2001 argumentaban la no existencia de democracia, pasando de 38 por ciento en 2001, a 22 por ciento en 2003 y a 23 por ciento en 2005 (figura 1).

Ambas tendencias a la baja se explican por el incremento significativo en los porcentajes de las personas que no contestaron o no saben si México vive o no vive en democracia (10 por ciento en 2001, 31 por ciento en 2003 y 33 por ciento en 2005), (véase figura 1). Situación que agudiza más la percepción de duda sobre su funcionamiento y muestra un panorama desalentador sobre la manera en que se conduce.

Por su parte, otros datos muestran el nivel de satisfacción con la *democracia* que se vive en México. Al respecto, los porcentajes de la población que dice estar muy satisfecha no muestran cambios sustanciales entre una



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (Encup), 2001, 2003 y 2005.

Figura 2. Satisfacción con la democracia en México.

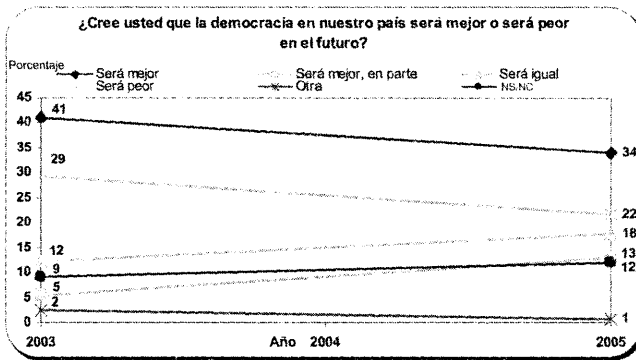
encuesta y otra, seis por ciento en 2001, tres por ciento en 2003 y cuatro por ciento en 2005.

Además, la población que dice estar satisfecha muestra un cambio de 19 por ciento en 2003 a 22 por ciento en 2005, es decir, un incremento de tres puntos porcentuales que resulta poco significativo cuando se compara con los cambios porcentuales que se dan en opciones como: *poco satisfecho*, *nada satisfecho*, *ni satisfecho* y *ni insatisfecho*, y que en resumen agudizan el desencanto por la democracia, véase figura 2.

Finalmente, las respuestas a la tercera pregunta –tomada también de la Encup– ¿Cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o será peor en el futuro?, muestran una disminución entre quienes decían que la democracia sería mejor, ya que de 2003 a 2005 disminuyeron de 41 por ciento a 34 por ciento. Para 2005, 13 por ciento opinaba que permanecería igual. Este último porcentaje se incrementó respecto de lo que se encontró en 2001.

En términos generales, la percepción de la población sobre el futuro de la democracia refleja incertidumbre, la cual puede tener como sustento el mal funcionamiento de las instituciones públicas, la poca importancia y escasez de espacios que le han dado los gobiernos locales al tema, y al continuo incumplimiento de las promesas que se plantean antes y después de las campañas políticas.

En suma, todo lo anterior ha contribuido a generar un ambiente de desconfianza que termina por mostrar la desilusión y abstención del ciudadano sobre los asuntos públicos.



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política (Encup), 2003 y 2005.

Figura 3. Expectativas sobre la democracia en México.

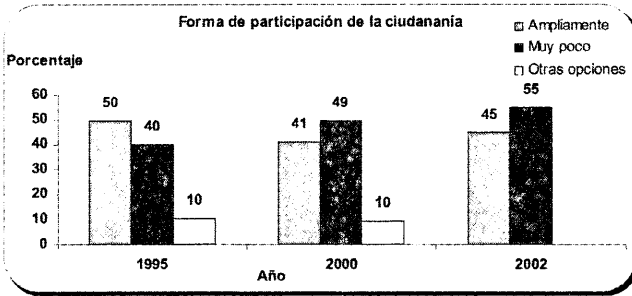
La democracia y las estructuras e instancias de participación en el gobierno local

El espacio local hoy en día es una de las dimensiones en donde se llevan a cabo las relaciones más próximas entre las autoridades y los ciudadanos, pero no sólo eso, sino que es un espacio de actuación e interacción de los diferentes actores sociales.

A pesar de esto, dicho espacio no siempre contiene los medios o las instancias a través de las cuales los actores puedan convivir adecuadamente entre sí. En muchos de los casos se debe a que los gobiernos locales no cuentan con mecanismos para promover la participación del ciudadano, mientras que en otros existen, pero no son utilizados de forma apropiada.

Tal situación genera una percepción que pone en tela de juicio el desempeño de las administraciones municipales y por ende también el de la democracia. En este sentido, algunos datos estadísticos muestran el interés –o desinterés– que asumen los ciudadanos para involucrarse en la vida pública de las administraciones municipales.

En 1995, en 50 por ciento de los municipios del país se percibía que la población participaba ampliamente en los asuntos públicos, tal situación cambió en 2000, pues sólo 41 por ciento dijo hacerlo. Para 2002 hay un ligero aumento de 3 puntos porcentuales, es decir, ya es en 45 por ciento de los municipios. Tal situación muestra que en 7 años no hubo un incremento significativo en el número de municipios que mostraron una amplia participación de la población en los asuntos públicos.



Fuente: Elaborado con base en las encuestas Cedemun-INEGI, 1995; Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, 2000, que realizan Indesol e INEGI; y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social Municipal, 2002.

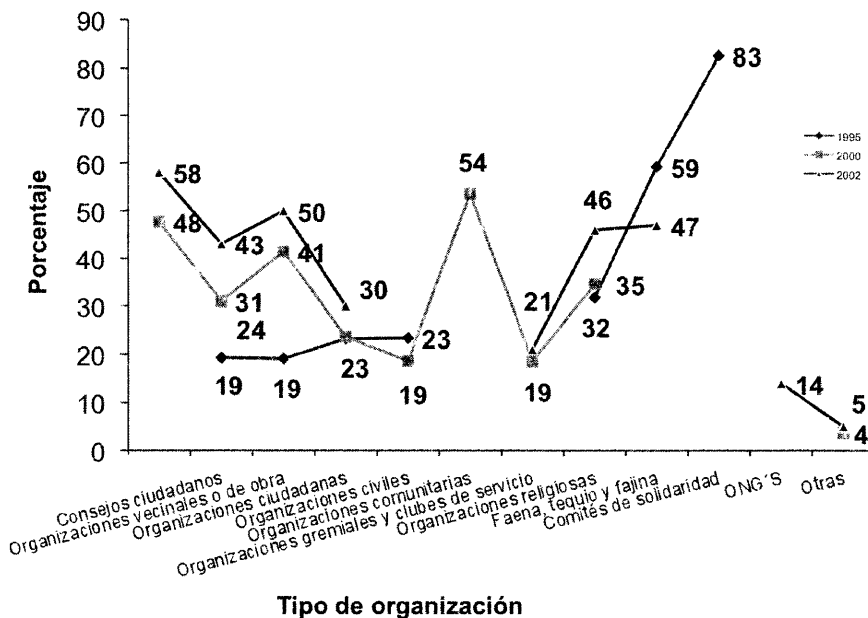
Figura 4. Forma de participación ciudadana.

Algunas de las consecuencias subyacen al interior de los alcances legales y jurídicos del municipio, y tienen que ver con falta de reformas estructurales. Es por ello que la percepción sobre la participación de la población en la vida pública sigue siendo baja, pues de 1995 a 2002 hubo un aumento en el porcentaje de los municipios que dijeron que la participación de la ciudadanía es muy poca, pues se pasó de 40 por ciento en 1995 a 49 por ciento en 2000 y 55 por ciento en 2002, es decir, se perfila una tendencia a la alza (véase figura 4).

Por otro lado, la forma en la que se involucra la ciudadanía en las actividades cotidianas que llevan a cabo las administraciones municipales, tiene que ver con las instancias o mecanismos de los que dispongan. Algunos de ellos tienen un sustento normativo-legal, no así otros que tienen un carácter tradicional, el caso concreto de las faenas.

De acuerdo con la figura 5, existe un porcentaje considerable de municipios que cuentan con pocas alternativas de participación. Para 1995 las organizaciones de participación ciudadana más comunes en los municipios eran siete, de las cuales sólo la faena, tequino y fajina y los comités de solidaridad social tienen una presencia en 59 por ciento y 83 por ciento de los municipios, respectivamente.

Las otras cinco instancias –consejos ciudadanos, organizaciones vecinales o de obra, organizaciones ciudadanas, organizaciones civiles y organizaciones religiosas– tienen una presencia en menos de 36 por ciento de los municipios. Cabe resaltar que por ley los consejos ciudadanos deben existir en los municipios, pero sólo hay en 19 por ciento de ellos. Esto lleva a interrogarse en torno de la existencia de condiciones para utilizar este



Fuente: Elaborado con base en las encuestas Cedemun-INEGI, 1995; la Encuesta Nacional de Desarrollo Institucional Municipal, 2000, que realizan Indesol e INEGI; y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social Municipal, 2002.

Figura 5. Organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio.

tipo de mecanismos, algunas de estas interrogantes tienen que ver con la profesionalización del servicio público, el conocimiento de las leyes y reglamentos, la falta de reformas a las constituciones estatales, etcétera.

Por su parte, para el año 2000, de las ocho organizaciones más comunes de participación ciudadana, dos de ellas, los Coplademun y las organizaciones comunitarias son las más usuales en los municipios, 48 por ciento y 54 por ciento, respectivamente.

En lo que respecta a las restantes seis instancias: los consejos ciudadanos, organizaciones vecinales o de obra, organizaciones ciudadanas, organizaciones civiles, organizaciones religiosas, su presencia en los municipios tiene un incremento porcentual considerable, comparadas con las de 1995; no así las organizaciones gremiales y clubes de servicios que hacen su aparición en sólo 19 por ciento.

Finalmente, para 2002 se observa que existe un incremento porcentual

de la presencia de alternativas de participación en los municipios, resalta la figura de Coplademun como la de mayor presencia, 58 por ciento; seguida de las organizaciones vecinales o de obra con 50 por ciento, y las organizaciones religiosas con 46 por ciento (véase figura 5).

En términos generales se puede observar que en siete años existe una tendencia decreciente del uso de instancias en los gobiernos locales; las más comunes son: Coplademun y consejos ciudadanos, sin embargo, aunque su existencia se sustenta en la ley, no tienen presencia en todos los municipios. Asimismo, se encontró un gran número de organizaciones cuyo uso tiene un carácter tradicional.

No obstante, estamos ante una ambivalencia que muestra por un lado poca participación de la ciudadanía y, por otro, la presencia de mecanismos aún no utilizados en todos los municipios para fomentar la participación ciudadana. Debe aclararse que no necesariamente su uso condiciona el incremento de la participación o que la promueven de manera axiomática.

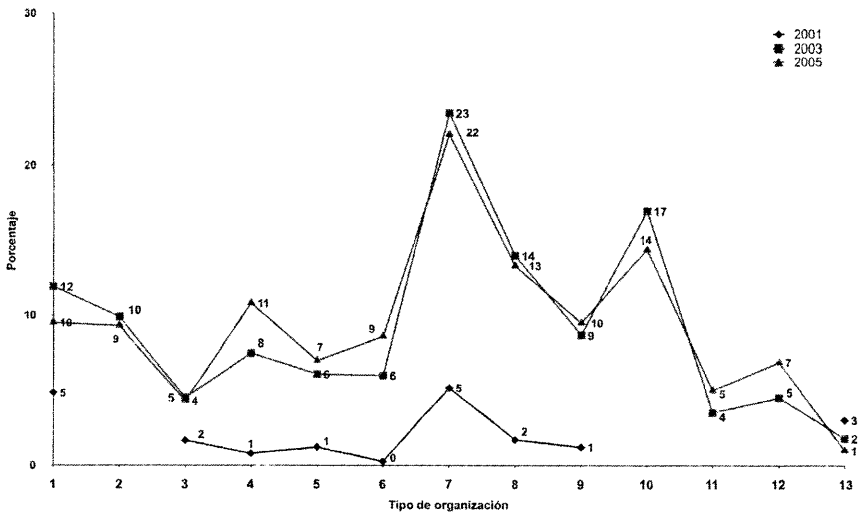
Aunado a lo anterior, otras encuestas que recientemente se aplicaron, muestran cuál es el porcentaje de la población nacional que de 2001 a 2005 ha integrado o formado parte de alguna organización. De las opciones que se pueden observar en la figura 6, la agrupación religiosa es la que destaca con relación a las demás, ya que en 2003 y 2005 es la que cuenta con mayores porcentajes de participación de ciudadanos que dicen integrarlas, 22 por ciento y 23 por ciento, respectivamente.

Por otro lado, resulta interesante ver que integrar o formar parte de una agrupación u organización resulta un ejercicio ciudadano no muy atractivo, ya que menos de 17 por ciento de los ciudadanos dice hacerlo.

Conclusiones

El desencanto de la democracia sienta sus bases en el cúmulo de expectativas que no han sido cumplidas y que no han encontrado un entorno favorable que permita encauzar su desarrollo. Por otro lado, los actores sociales reclaman espacios de actuación pero, al mismo tiempo, surgen interrogantes claves que deben resolverse y que tienen que ver con preguntas como:

- ¿Cuáles son las instancias con las que cuentan los gobiernos locales para promover la participación ciudadana?, y
- ¿Tienen un carácter vigente las instancias que actualmente existen en los gobiernos locales?



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Cultura Pública (Encup), 2001, 2003 y 2005.

Figura 6. Instancias en las que participan los ciudadanos.

Con lo anterior, se plantea la necesidad inmediata que tienen los gobiernos locales por:

- *Conocer con cuáles instrumentos e instancias de participación ciudadana cuentan los gobiernos locales para promoverla.* Revisar en qué leyes se sustentan y bajo qué condiciones se crean y se forman. Asimismo, analizar el marco-jurídico en que se basa su actividad, y con ello se puedan hacer las adecuaciones respectivas para un mejor uso. Lo anterior, debido a que en muchos casos a pesar de estar alojados en leyes y reglamentos, se desconoce su existencia. Además, al persistir formas de organización tradicional, se vuelven la justificación para no usar las existentes y contenidas en leyes.

Algunas de las razones de esto último es que son formas de organización y participación tradicionales que llevan consigo elementos culturales de afecto y servicio voluntario, que de ser sustituidos por otros esquemas, implicarían rupturas con las tradiciones. Sin embargo, ante este panorama, se debe buscar la forma de conciliar y hacer un uso de lo ya existente con lo que actualmente se utiliza, no olvidando el sentido de pertenencia y de participación del individuo.

- *Actualizar las instancias de participación ciudadana.* Se debe hacer una actualización de las instancias de participación ciudadana, ya que en muchos casos los criterios que se utilizan para su conformación presentan un desfase con la realidad y, peor aún, cuando se revisan los reglamentos para su aplicación y uso. Se puede encontrar, por ejemplo, que las funciones y atribuciones de los que conforman o integran las instancias de participación ciudadana, exceden literalmente el tiempo que pueden dedicar a la organización.
- *Hacer una evaluación del desempeño que tiene cada una de ellas.* Evaluación del funcionamiento de cada una de las instancias de participación ciudadana, revisar cuáles son sus alcances y cómo están permeando e integrando a la población. Debido a que no existen estudios que expliquen las causas por las que aparecen o dejan de funcionar.
- *Elaborar los reglamentos respectivos.* Hacer una revisión de cuáles son los reglamentos que actualmente rigen a las instancias de participación ciudadana. Revisar en que condiciones se encuentran y hacer las actualizaciones con relación a las problemáticas en que se insertan los criterios de designación de sus integrantes.
- *Dar seguimiento a su uso y aplicación.* Crear los mecanismos adecuados que coordinen las actividades y la forma en que se desarrollan las instancias de participación. Se debe a que tradicionalmente están supeditadas a las regidurías municipales, que buscan hacer un uso específico de ellas y no una coordinación que vigile su desempeño.

Por otro lado, el análisis de los números sobre la percepción que expresan los ciudadanos sobre la democracia, es un indicador claro de que existe un problema que tiene que ver con el desencanto del ciudadano sobre el funcionamiento de las instituciones, pero sobre todo, con la forma en cómo la población entiende el concepto de participación ciudadana. Además, los números llevan a reflexionar sobre la necesidad de revisar el entorno en el que se insertan y surgen los mecanismos de participación ciudadana.

Una de las tareas pendientes tiene que ver con la necesidad de hacer adecuaciones y reformas a los mecanismos ya existente. Si bien es cierto que hace falta llevar a cabo reformas estructurales como la fiscal y la energética, que el debate público y académico las ve como la base que condiciona el funcionamiento y rumbo de la economía y del sistema político mexicano; también es cierto que es necesario hacer pequeñas reformas que de alguna manera, y que en su conjunto, son el sustento del funcionamiento del sistema económico, social y político del país.

De ahí, la atención que debe centrarse en los mecanismos de participación ciudadana.

Bibliografía

- Cedemun e INEGI, *Encuesta: el perfil de los municipios en México*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal (Cedemun) / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 1995.
- Cortés, Marco Antonio, “Agenda pública, legitimidad y cambio político en Jalisco”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle, comp., *Alternancia y transición política: cómo gobierna la oposición en México?*, México, Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, 2000.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro, comp., *Alternancia y transición política: cómo gobierna la oposición en México?*, México, D.F., Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, 2000.
- Hernández V., Tania, “Gobiernos de Alternancia en los Estados: algunas similitudes y diferencias”, en Víctor Alejandro Espinoza Valle, comp., *Alternancia y transición política: cómo gobierna la oposición en México?*, México, D.F., Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés, 2000, pp. 207-220.
- Indesol e INEGI, *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, endim*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000.
- INEGI, *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2001.
- , *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2003.
- , *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP*, Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2005.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda, “Participación y representación políticas: el fantasma del abstencionismo”, en *Ciclo de Mesas Redondas: Retos y Perspectivas de la Consolidación Democrática en México*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2002, pp. 165-171.

Negrete Mata, José, *En busca del votante (tijuanaense) perdido*, tesis de doctorado en ciencias sociales, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2002.

Olvera Rivera, Alberto y Andrew Arato, *La Sociedad civil: de la teoría a la realidad*, México, El Colegio de México, 1999.

Sedesol, INEGI y Conapo, *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social Municipal, 2002*, México, Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) / Consejo Nacional de Población (Conapo), 2002.

Gestión plural y atención ciudadana en tres cabildos de Sinaloa: Culiacán, Navolato y Badiraguato

*Mercedes Verdugo López**

Introducción

Uno de los principales retos de México en el nuevo siglo es la democratización de la forma de gobierno a través de la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local (Ziccardi, 2004). Si bien los instrumentos de la democracia directa son casi inexistentes en los sistemas municipales, esa expectativa puede verse favorecida por un modelo de representación política plural que responda a las demandas de las sociedades locales. Así, la composición y funcionamiento de los ayuntamientos asume importancia primordial para configurar gobiernos con perfil democrático.

Los cabildos mexicanos tienen naturaleza política y administrativa.¹ Desde el punto de vista formal, son cuerpos reglamentarios, deliberativos y de control político local para la toma de decisiones colegiadas. En la mayoría de los casos su integración es partidista, factor que condiciona, si

*Profesora investigadora de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

¹Según Tonatiuh Guillén (1995:140), el gobierno municipal desempeña tareas político-técnicas. Las primeras corresponden a la representación y acumulación de poder, mientras que las segundas hacen referencia a las condiciones para operar la relación sociedad-territorio.

no es que determina, dichas tareas. Desempeñan funciones de gestión, supervisión y vigilancia de los recursos y programas que ejecuta el gobierno municipal a través del aparato administrativo. Dentro de su marco de competencias está el atender las demandas que la ciudadanía plantea a los ayuntamientos y que se inscriben en el marco de los intereses públicos.

Se ha consignado que en el orden municipal, la edificación de instituciones democráticas que garanticen gobernabilidad pasa necesariamente por la revisión y discusión de la forma en que actualmente se procesa la representación política en los ayuntamientos (Encuesta Indesol, 2002).² Teóricamente, los miembros del cabildo son portadores de los intereses de la sociedad que habita en un municipio determinado, así, la representación dentro de este órgano plantea el problema de su pluralidad y de su proporcionalidad, así como del perfil partidista de los regidores.

Desde la introducción de la representación proporcional en 1983 que complementa al sistema de elección por planilla, en Sinaloa se han integrado cabildos plurales que si bien han otorgado contenido social a sus tareas deliberativas, su estructura, organización y mecanismos de dictamen, limitan la representación de la ciudadanía en ese órgano de gobierno. Su funcionamiento no es autónomo a la presidencia municipal ni a los intereses partidistas, por lo que continúan siendo cuerpos protocolarios con cláusula de gobernabilidad –vía planilla-concejo– que gestiona de manera selectiva las demandas locales.

Contrario a la expectativa de democratización de los ayuntamientos sinaloenses, la introducción del “síndico procurador”³ ha fortalecido el monopolio partidista de los cabildos. El artículo 6 de la *Ley Estatal Electoral* reformada en 2001, dispone que:

Los Ayuntamientos se integran con un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y con el número de Regidores que fije la Ley.

²Documento base.

³La figura del “síndico” fue introducida con carácter imperativo por la reforma al artículo 115 constitucional el 23 de diciembre de 1999. Con el fin de incorporarla al régimen estatal, en Sinaloa se reformaron los artículos 14, 15, 43, 50, 110, 112, 114, 115, 117, 132, 144 y 146 de la *Constitución Política local*, lo cual se hizo mediante Decreto Número 536 aprobado el 22 de marzo de 2001, recogido por la *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa* y aprobada mediante Decreto Número 716 el 31 de octubre de 2001, donde se plasmó la figura del “síndico procurador”. En esta entidad se presentó un caso especial para la creación del “síndico” en virtud de que ya existe la figura pero con atribuciones diferentes, por ello y para no romper con una tradición de la preexistencia se le otorgó el adjetivo de “procurador”. El síndico preexistente es un delegado administrativo del presidente municipal que tiene a su cargo la jefatura política en las sindicaturas; su función es la de administrar en nombre del Ayuntamiento a la población de dicha división territorial.

La elección de Regidores por el sistema de mayoría relativa se hará por planilla, dentro de la cual se integrará al Síndico Procurador, que encabezará la candidatura a Presidente Municipal.

La elección de Regidores por el principio de representación proporcional, se hará mediante listas municipales votadas en sus respectivas jurisdicciones.

Por cada Síndico Procurador y cada uno de los Regidores propietarios se elegirá un suplente.⁴

El sistema de elección del síndico procurador en los municipios de esta entidad garantiza que la planilla triunfadora en los comicios municipales integre a un miembro más de su partido al cuerpo edilicio, de esta forma, es de esperarse que el bloque de regidores por representación proporcional sume un voto en contrario, situación de por sí afectada en la medida que las elecciones competidas favorecen la sobrerrepresentación de la planilla en perjuicio de la primera minoría (Verdugo, 2006), más aún cuando el porcentaje requerido para obtener una asignación edilicia por los partidos es apenas 2 por ciento de la votación total.⁵

Dado que esta composición en los cabildos sinaloenses es nueva, los actuales ayuntamientos están poniendo a prueba el alcance representativo de estos cuerpos de gobierno, su desempeño y el papel de sus integrantes, incluidos los síndicos procuradores.

Evaluar el desempeño político y técnico de estos cuerpos edilicios es una tarea ya iniciada por la autora de este ensayo.⁶ El objetivo es determinar si su agenda de trabajo, la naturaleza de los asuntos tratados, el nivel técnico de los debates y los mecanismos de funcionamiento y de dictamen son de interés ciudadano. En esta ocasión se presentan los casos de los cabildos de Culiacán, Navolato y Badiraguato. La selección se determinó en función de que cada uno tiene una composición numérica y partidista

⁴La inclusión del "síndico procurador" en las planillas contendientes por la presidencia municipal se efectuó por primera vez en los comicios de noviembre de 2004 para renovar los 18 ayuntamientos del estado.

⁵En los cabildos sinaloenses se asigna la primera regiduría con el porcentaje mínimo de 2 por ciento del total de votos emitidos en comicios municipales (Ley Estatal Electoral, artículo 13). En los cabildos sinaloenses se asigna la primera regiduría con el porcentaje mínimo de 2 por ciento del total de votos emitidos en comicios municipales (Ley Estatal Electoral, artículo 13).

⁶A este proyecto de investigación precede un estudio sobre los procesos de democratización del gobierno municipal en México, el cual toma como estudio de caso Culiacán (Verdugo, 2007). Actualmente se trabaja con un grupo de tesis de la licenciatura en Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa (UAS) en el estudio de los 18 ayuntamientos de la entidad.

diferente, además de su historia de alternancia⁷ y las diferenciadas facultades otorgadas por los ayuntamientos a la recién implementada figura del síndico procurador.

El supuesto del que partimos es que en Sinaloa, no obstante su modernización técnica, los cabildos continúan siendo ineficientes en el cumplimiento de sus tareas básicas. Una investigación previa (Verdugo, 2007) mostró que la expectativa democrática de la alternancia no prospera bajo el actual orden institucional del sistema político municipal, el reto es recomponer su diseño y revestirlo de competencias para el cumplimiento de sus funciones en un marco de autonomía interna pero, sobre todo, concentrar estas capacidades en beneficio de la sociedad local.

La metodología aplicada fue implementada a través del procesamiento de datos *Nudist-N-Vivo*.⁸ La fuente de información fueron las actas de sesiones de 2005 y 2006 de los tres cabildos. De Culiacán se han analizado 31 actas correspondientes al año 2005.⁹ Para Navolato se han revisado 64 actas y de Badiraguato han sido 59 (48 ordinarias y 11 extraordinarias), en ambos casos para el periodo 2005-2006. A continuación se presentan los resultados del estudio realizado en los tres cabildos.

Desempeño del Cabildo de Culiacán 2005-2007

Tras los comicios del 14 de noviembre de 2004,¹⁰ el Ayuntamiento de Culiacán quedó integrado por la planilla del Partido Revolucionario Institucional (PRI): presidente municipal, 11 regidores de mayoría y el síndico

⁷El gobierno de Culiacán sólo ha experimentado un periodo de alternancia (1996-1998) encabezado por el PAN; Navolato ha tenido experimentado varios procesos de cambio político de orden bipartidista entre el PAN y PRI, mientras que Badiraguato sólo ha tenido gobiernos representados por el PRI.

⁸La metodología elaborada para la evaluación del desempeño de Cabildo se encuentra publicada en: Verdugo (2007:239-242).

⁹A diferencia de Navolato y Badiraguato, el gobierno de Culiacán no ha publicado en línea las Actas de Cabildo 2005-2007, por lo que su revisión ha sido de los documentos físicos y ello ha retrasado la concentración de datos.

¹⁰En este proceso, uno de los más competidos en la historia electoral de Sinaloa, el candidato del PRI ganó la gubernatura con 46.86 por ciento contra 45.61 por ciento del candidato panista. Para diputados de mayoría relativa, los priistas obtuvieron 18 diputaciones, mientras que los de Acción Nacional 4. Por primera ocasión, para elección de los ayuntamientos se integró a la planilla de candidato a presidente municipal y regidores de mayoría relativa a la figura del síndico procurador. El PRI ganó en los municipios de El Fuerte, Angostura, Salvador Alvarado, Mocorito, Badiraguato, Cosalá, Elota, Escuinapa, Ahome, Guasave y Culiacán, mientras el PAN en Choix, Sinaloa, Navolato, Concordia, Rosario y Mazatlán. En San Ignacio obtuvo el triunfo la coalición PAN/PRD.

Cuadro 1. Asuntos más tratados por el Cabildo de Culiacán, 2005.

	%
Consejos ciudadanos	5
Demasías	7
Dictámenes técnicos	43
Elección síndicos, comisarios	8
Fraccionamientos privados	35
Jubilaciones	8
Leyes y reglamentos	6
Opiniones favorables	37
Sindicatura de procuraduría	5
Urbanismo	10
Otros*	44

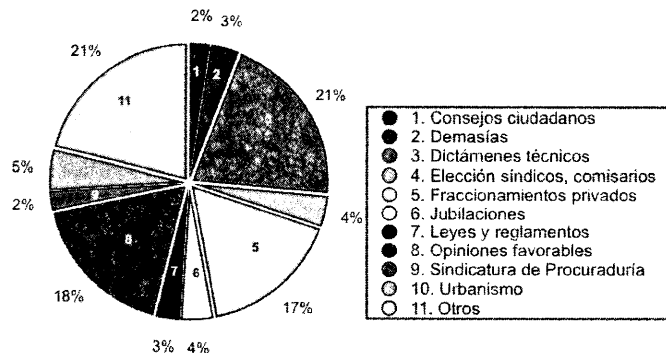
Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo, 2005.

*Adquisiciones, bibliotecas, centros de apuestas, comités de desarrollo, comodatos, COMUN, concesiones, créditos, donaciones, expropiaciones, fideicomisos, indemnizaciones, institucionales de Cabildo, JAPAC, mercados, mérito ciudadano, paramunicipales, permisos presidente municipal, presupuesto, residuos sólidos, venta de bienes municipales.

procurador; se sumaron 6 regidores de representación proporcional de filiación panista y uno por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

De acuerdo con la revisión realizada, el cuerpo edilicio de este municipio que alberga a la capital del estado, funciona con la lógica tradicional de consigna partidista y de régimen presidencialista. Entre los asuntos más tratados destacan los que se muestran en el cuadro 1 y en la figura 1.

Esta gestión se ha caracterizado por sistematizar el trabajo institucional de las comisiones lo cual es visible por el elevado número de dictámenes técnicos presentados en el periodo. De acuerdo a la información recabada, el trabajo se concentró principalmente en las siguientes áreas: Comisión de Urbanismo, Ecología y Obras Públicas, con 30 por ciento de los dictámenes técnicos presentados al pleno del Cabildo, seguida por Comisiones Unidas de Hacienda y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas con 17 por ciento, Comisión de Gobernación con 16 por ciento, Comisión de Hacienda y Comisiones Unidas de Gobernación y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas, cada una con 9 por ciento; Comisión de Trabajo y Previsión Social: 4.5 por ciento, Comisiones Unidas de Gobernación, Hacienda y Urbanismo, Ecología y Obras Públicas: 3.5 por ciento; Comisión de Concertación Política, Comisión de Acción Social y Cultural y Comisiones Unidas de Hacienda, Rastros, Mercados y Centrales de Abasto, cada una con 3 por ciento; las Co-



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1.

Figura 1. Porcentaje de asuntos más tratados por el Cabildo de Culiacán, 2005.

misiones Unidas de Gobernación y Acción Social así como la de Hacienda y Acción Social con 1 por ciento del total de estudios técnicos presentados.

Los principales asuntos de interés para el Cabildo fueron los permisos de construcción de fraccionamientos residenciales y de venta y distribución de bebidas alcohólicas (opiniones favorables). En general, los temas sobre urbanismo, consejos vecinales y de desarrollo, así como los de orden institucional ocuparon un lugar secundario en la agenda edilicia. Es de resaltar que los servicios públicos, como tarea sustantiva constitucionalmente asignada al municipio, ha sido tema delegado casi totalmente a la responsabilidad del gabinete administrativo, con lo cual el cuerpo de regidores se aparta de los canales de vinculación ciudadana y atiende selectivamente las demandas de sectores de la sociedad local.

En general, los asuntos se aprobaron por mayoría o unanimidad, los escasos debates fueron en torno a temas políticos como los resultados de la consulta para la elección de autoridades submunicipales –síndicos y comisarios, cuya organización está asignada a la Comisión de Gobernación del Cabildo–, no obstante, los resultados fueron aceptados por el pleno en sesión de 11 de mayo de 2005 (*Acta 13*). El desempeño de la mayoría de los regidores prueba que asumen el cargo sin los conocimientos suficientes sobre las tareas bajo su responsabilidad y de las bases de operación del organismo. Durante el primer año de gestión, sólo en dos ocasiones un regidor de la oposición planteó la necesidad de reconducir institucionalmente las tareas de este órgano, como fue el caso de uno de los ediles panistas que propuso:

Que la venta de demasías pase por la Comisión de Hacienda ya que el artículo 28 de la *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa*, en la Fracción VI, una de las funciones en materia de Hacienda y por consiguiente a tratar por la Comisión de Hacienda respectiva, es administrar los bienes del municipio [...] (*Acta 12*, 28 de abril 2005).

De igual forma, durante la presentación del *Plan Municipal de Desarrollo*, el mismo regidor de oposición planteó se reformara el rubro de asignación de programas en beneficio de las sindicaturas del municipio, por lo cual expuso los siguientes argumentos normativos:

Sabemos que existe un reglamento de Coordinación Hacendaria Municipal, el cual no ha sido derogado ni abrogado en ningún momento, está en vigor desde 1996 [...] y es donde se refleja efectivamente el federalismo aplicado a los municipios, este reglamento señala [...] que todos los recursos se deben de destinar a las Sindicaturas los que en ellas se generen de igual manera un porcentaje de las participaciones estatales y de las participaciones federales y 100 por ciento del impuesto predial rústico y del predial urbano recaudado [...] este Reglamento no se está aplicando actualmente, las Sindicaturas, las Comisarías necesitan recursos, lo mismo que le pedimos nosotros al gobierno estatal [...] debimos haberlo iniciado desde el día primero la aplicación de este Reglamento (*Acta 16*, 27 de junio de 2005).

En este Ayuntamiento, el síndico procurador ha sido una figura acotada. La encargada hubo de solicitar se le otorgaran facultades *por mandato de esta Asamblea* para la realización de algunas funciones de orden laboral interno, sometiéndola a consideración del Pleno que acordó:

Se aprueba por unanimidad de votos, la solicitud [del] síndico procurador, relativa a que se le otorgue poder especial para actos de administración en materia laboral, con facultades expresas para formular y absolver posiciones a nombre del H. Ayuntamiento de Culiacán, así como facultades expresas para delegar a favor de terceros dichas atribuciones (*Acta 15*, 16 de junio de 2005).

Desempeño del Cabildo de Navolato 2005-2007

El actual Ayuntamiento de Navolato está presidido por el Partido Acción Nacional (PAN). El Cabildo municipal se compone por 10 miembros de planilla (presidente municipal, 8 ediles de mayoría y el síndico procurador) y 5 regidores de representación proporcional, todos integrantes del Revolucionario Institucional (Memoria CEE, 2005). Atendiendo su historia electoral, este municipio se caracteriza por un claro bipartidismo con muy poca o nula presencia de otros partidos. De alta proyección turística local, Navolato presenta una situación intergubernamental particular. Los convenios firmados reflejan que mantiene relaciones cercanas al gobierno federal pero escasos lazos con el gobierno del estado y con el Ayuntamiento de Culiacán, municipio con el cual colinda.

Desde que entró en funciones, este Cabildo se dispuso a revocar licitaciones aprobadas por el anterior gobierno del PRI, entre ellas aprobó desconocer el contenido del contrato con la empresa ALTYA, S.A. DE C.V., concesionaria del servicio de recolección de basura, con el Ayuntamiento priísta que lo precedió (*Acta 4*, 28 de enero de 2005). Otro acuerdo fue revocar todos los permisos de venta de alcoholes otorgados por el gobierno del estado y por el anterior Cabildo. En ese sentido, a propuesta del síndico procurador, se asentó en Acta que:

Se condicione a que cualquier establecimiento que reciba quejas ciudadanas sobre su funcionamiento y operatividad, este mismo Cabildo analice, gestione y tramite la posibilidad de revocación de la licencia y que queden sujetas a revisión todas aquellas [...] que hayan sido aprobadas directamente por el gobierno del estado, en todo caso reinicien el procedimiento que es de aprobación del Ayuntamiento como opinión favorable para su inicio, no para su revalidación (*Acta 8*, 28 de febrero de 2005).

De esta forma, se revocaron 55 licencias de alcoholes (*Acta 10*, 28 de febrero de 2005). A partir de entonces procedieron las licencias u “opiniones favorables” convirtiéndose en uno de los asuntos más tratados por el Cabildo navolatense.

El Ayuntamiento municipal también ha tenido varios enfrentamientos con el gobierno del estado, entre ellos, la disputa por la Sindicatura Villa Benito Juárez¹¹ cuyo edificio fue tomado tras disputada elección de sín-

¹¹La Sindicatura de Villa Juárez, Navolato, es una de las más disputadas por los partidos ya que cuenta con cerca de 30 mil habitantes, sin embargo, en épocas de inmigración de

dico, acto del cual fue acusado un diputado priísta de entrometerse en el proceso, incluso la planilla-concejo propuso:

Analizar una posible denuncia penal de agravantes que pueda sufrir este municipio o cualquier ciudadano de la sindicatura de Villa Benito Juárez o de Navolato, como agresor moral o física como consecuencia de esta agitación política (*Acta 12*, 5 de abril de 2005).

Tras este suceso el síndico procurador retiró su propuesta conciliadora de que el Cabildo recibiera en forma extemporánea los documentos de los cuatro candidatos a síndicos de Villa Benito Juárez y se dialogara con ellos. La propuesta fue rechazada por 10 votos contra 4 y una abstención (*Ibid*).

Como se ve en el cuadro 2, los asuntos tratados por este órgano muestran que gestiona un mayor número de tópicos ciudadanos que el Cabildo de Culiacán, no obstante, su principal interés lo concentran las licitaciones para venta de alcoholes y tortillerías, seguido por dictámenes técnicos para expedición de permisos de construcción de fraccionamientos y residenciales campestres. El rubro *otros* integra numerosos temas correspondientes a las tareas y servicios que el municipio debe prestar a la comunidad, no obstante, generalmente fueron abordados en el apartado de la orden del día *asuntos generales*, es decir, no se han integrado en forma sistemática a la agenda de trabajo del Cabildo y son generalmente referidos de manera aislada por los ediles, principalmente de oposición. En asuntos generales se siguen tratando temas importantes como licencias de alcoholes, destitución de funcionarios y discusión sobre presidentes de comité de vecinos, seguridad y recursos para la Dirección de Seguridad Pública.

En esta administración, las comparecencias¹² han sido muy escasas; en cambio, la participación del síndico procurador es muy frecuente. Suele conducir los debates y ejercer ampliamente las facultades legales que el Cabildo le confirió desde inicios de la gestión, acto protocolizado desde la segunda sesión de este órgano durante la cual se revocaron los poderes generales judiciales para pleitos y cobranzas otorgados por el Ayuntamiento de Navolato a particulares y se delegaron a la sindicatura de procuración, además de otorgarle competencias para nombrar a procuradores judiciales en el ámbito municipal (*Acta 2*, 14 de enero de 2005). En esa sesión

jornaleros se tiene una población que se acerca a los 100 mil individuos (declaración del síndico de Villa Juárez, febrero de 2007).

¹²El director de Asuntos Jurídicos, el gerente de la Junta de Agua Potable de Navolato (JAPAN), el director de Obras Públicas, el funcionario de Oficialía Mayor y el síndico de La Palma comparecieron en una ocasión durante el periodo 2005-2006, mientras que el secretario del Sindicato de Trabajadores al Servicio del Ayuntamiento de Navolato (STASAN) se hizo presente en dos ocasiones.

Cuadro 2. Asuntos más tratados por el Cabildo de Navolato, 2005-2006.

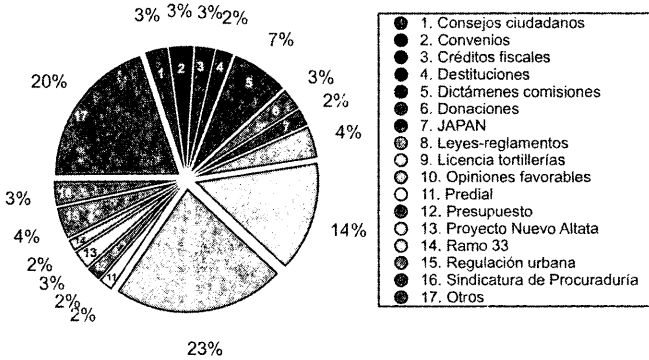
	%
Consejos ciudadanos	9
Convenios	10
Créditos fiscales	8
Destituciones	7
Dictámenes comisiones	23
Donaciones	9
Japan	7
Leyes-reglamentos	13
Licencia tortillerías	45
Opiniones favorables	70
Predial	6
Presupuesto	6
Proyecto Nuevo Altata	8
Ramo 33	5
Regulación urbana	13
Sindicatura de Procuraduría	10
Otros*	62
Total	324

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Badiraguato 2005-2006.

*Adquisición de bienes, ambulante, antena telefonía celular, apoyo a consejo ciudadano, a regidores, Asociación Mexicana de Ayuntamientos (AMAAC), aseo, limpia y basura, becas, comparecencias, asuntos sindicales, contabilidad municipal, comparecencias, demanda de rendición de cuentas, demandas, demasías, derechos del Ayuntamiento, derechos humanos, derechos laborales, elecciones submunicipales, taller municipal, permisos del presidente y regidores, proyectos de inversión privada, relleno sanitario, sanciones, sesión privada, turismo.

y haciendo uso de sus nuevas funciones, el representante legal propuso la sustitución del síndico municipal de "Juan Aldama".

Igualmente, su presencia ha pesado significativamente en temas presupuestarios destacando las transferencias de recursos a la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Navolato (JAPAN), cuyo gerente general es hermano del síndico procurador. En sesión de 26 de mayo de 2005, este funcionario cabildeó facultades extraordinarias para la gerencia de la Junta e instruyó al Secretario del Ayuntamiento incluir en el acta *precisar que se transfiera facultad para que la JAPAN ejerza las obras*; agregó que era urgente se reuniera el subcomité para definir la lista de obras de ese año e hizo la siguiente observación:



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 2.

Figura 2. Porcentajes de asuntos más tratados en Cabildo de Navolato 2005-2006.

JAPAN será el responsable de la ejecución de la obra ya sea con personal y equipo del Ayuntamiento o contratar una empresa.

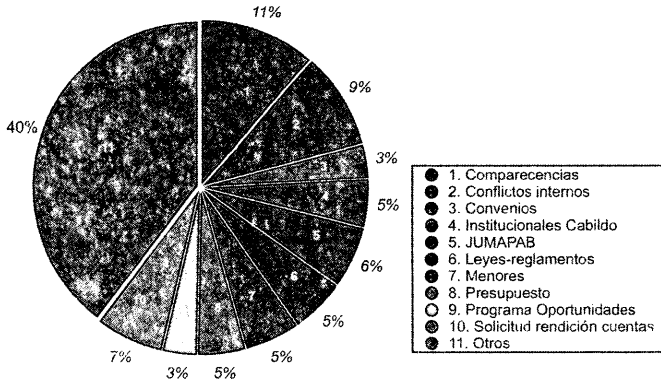
Y propuso junto a regidores de planilla

Que sea JAPAN quien proponga al Subcomité de Desarrollo de las obras y costos y el que lo apruebe sea el Subcomité (Acta 19, 28 de junio de 2005).

En cuanto a los consejos ciudadanos se presentó división como el caso de apoyo económico mensual a otorgarse al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública el cual fue aprobado por 8 votos contra 7.

El Cabildo se caracterizó por autorizar sin mayor discusión asuntos tan importantes como el proyecto urbanístico de Nuevo Altata,¹³ problemas derivados del decreto expropiatorio 383 otorgado a favor de la Sección XV del Sindicato Azucarero de la República Mexicana (Acta 22, 11 de julio de 2005) y la venta del terreno que ocupa el Centro para la Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de Navolato (Cedjude) al consorcio COPPEL, sin haber resuelto vía convenio intergubernamental la reubicación de reclusos y la construcción de la nueva cárcel municipal (Acta 58, 13 de noviembre de 2006).

¹³El proyecto turístico y residencial “Nuevo Altata” ha sido objeto de conflicto de competencias administrativas y tributarias entre los tres órdenes de gobierno. Véase Acta 28, de 31 de octubre de 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 3.

Figura 3. Porcentaje de asuntos más tratados por el Cabildo de Badiraguato 2005-2006.

Desempeño del Cabildo de Badiraguato, 2005-2007

Badiraguato es uno de los municipios más pobres de la entidad. Nunca ha experimentado alternancia y en 2004 tuvo la composición más plural en la historia del Cabildo. La planilla ganadora (presidente municipal, síndico procurador y 6 regidores de mayoría) pertenece al PRI. Por el sistema de representación proporcional tiene un edil por cada uno de los siguientes partidos: PAN, FRD, Partido Verde Ecologista (PVEM) y Partido Barzonista Sinaloense (PBS)¹⁴ (*Memoria CEE, 2005*).

Las principales demandas de los ciudadanos de este municipio enclavado en la zona serrana de la entidad, son la construcción y rehabilitación de caminos de penetración y la creación de empleos.¹⁵ El siguiente cuadro muestra que tales demandas sociales no han sido suficientemente atendidas por el cuerpo edilicio.

El Cabildo de Badiraguato tiene funcionamiento tradicional, de perfil presidencialista. Aquí, la sindicatura de procuración sólo ha venido a incrementar numéricamente la planilla-concejo. Desde su instalación, este cuerpo de gobierno distribuyó las comisiones entre los regidores de plani-

¹⁴El PBS perdió su registro condicional en las elecciones de 2004. El regidor por este partido se declaró independiente y su desempeño se ha disciplinado a las propuestas de planilla.

¹⁵Tales demandas fueron reconocidas por el presidente municipal (*Acta 2, 28 de enero de 2005*) y confirmadas por la consulta realizada por la tesisista Guadalupe López.

Cuadro 3. Asuntos más tratados por el Cabildo de Badiraguato, 2005-2006.

	%
Comparecencias	17
Conflictos internos	14
Convenios	5
Institucionales Cabildo	7
JUMAPAB	9
Leyes-reglamentos	8
Menores	8
Presupuesto	8
Programa Oportunidades	5
Solicitud rendición cuentas	10
Otros*	58

Fuente: Elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Badiraguato 2005-2006.

*Administrativos, asuntos estatales, basura, becas, catastro, comercio ambulante, comités de participación ciudadana, crédito municipal, Cruz Roja, denuncias de corrupción, despidos, DIF, ecología, elecciones submunicipales, gestión y participación social, informes síndico procurador, licitación de obras, microregiones Sedesol, nombramientos, nomenclaturas, opiniones favorables, predial, programa de obras, quejas de vecinos, Ramo 33, relleno sanitario, salud, servicios públicos, sindicaturas, vivienda-Fonden.

lla, situación que suscitó la inconformidad del edil perredista, quién exigió que la Comisión de Hacienda fuera presidida por un regidor de la oposición, propuesta que fue negada en votación de siete en contra y cuatro a favor (*Acta 1*, sesión extraordinaria, 1 de enero de 2005). Igual oposición presentó la propuesta del presidente municipal en el sentido de designar como responsable del programa Oportunidades en Badiraguato al coordinador de síndicos, mismo que depende de la Secretaría del Ayuntamiento (*Acta 2*, 28 de enero y *Acta 3*, 11 de febrero de 2005).

Los asuntos son despachados generalmente por consigna del presidente municipal y a propuesta de funcionarios del gabinete, quienes recurren frecuentemente a la comparecencia¹⁶ para exponer argumentos técnico-administrativos que sustentan las propuestas de gobierno. De manera escasa se han abordado los temas de servicios públicos como agua, dreña-

¹⁶Durante las sesiones realizadas durante 2005 y 2006, comparecieron: Dirección de Planeación y Desarrollo (2), Tesorería Municipal (2), Coordinación de Sindicaturas y Comisarías (1), Dirección de Obras Públicas (1), Dirección de Servicios Públicos Municipales (3), Jumapab (3), Oficialía Mayor (3), Dirección de Promoción y Acción Social (3), Dirección de Seguridad Pública Municipal y Tránsito (1).

je, alcantarillado, alumbrado público, mercados, panteones y predial. En asuntos generales se tocan rubros tan importantes como regulación urbana y catastro municipal, basura, residuos tóxicos, “descacharrización”, seguridad y predial.

Aunque en el cuadro 3 se registra el tema de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Badiraguato (Jumapab) como uno de los asuntos más tratados en el Cabildo, las comparecencias de la gerente de esta paramunicipal han sido generalmente para solicitar créditos, eliminar contribuciones,¹⁷ para obtener apoyos financieros y para el pago de aguinaldos. (*Acta 10*, 27 de mayo, *Acta 20*, 31 de octubre y *Acta 25*, 15 de diciembre de 2005; *Acta 28*, 24 de febrero, *Acta 30*, 30 de marzo y *Acta 48*, 12 de diciembre de 2006). En un par de ocasiones se trató la instalación de tomas de agua domiciliarias y del rechazo ciudadano por esa medida.

En el rubro presupuestario y de rendición de cuentas, las reuniones no tuvieron carácter informativo, sino fundamentalmente para modificar la asignación correspondiente a participaciones federales de Fortalecimiento Municipal (Ramo 33, Fondo IV) (*Acta 5*, 11 de marzo de 2005). Cabe señalar que el Cabildo no tiene relación con los comités de desarrollo para la formulación de los programas de obras públicas como quedó asentado en sesión de 4 de marzo de 2005 con la comparecencia de los directores de Obras Públicas y de Planeación y Desarrollo que plantearon la propuesta de inversión del Ramo 33 del Fondo III (Infraestructura), la cual afirmaron, *ya fue aprobada por el subcomité de desarrollo municipal de obras (Coplam) (Acta 4, 28 de enero de 2005).*

Los miembros del Cabildo tampoco toman parte en la atención y participación ciudadana, el vínculo del gobierno con la sociedad local es a través del gabinete y de los programas sociales como muestran las comparecencias del director de Planeación y Desarrollo del Municipio, quien ante el pleno planteó que a través de Oportunidades de Badiraguato se había constituido el Subcomité de Desarrollo Social 2005-2007, para dar seguimiento al Programa Ramo 33 del Fondo de Infraestructura Social, también que se había instalado el Coplam (Comité de Planeación Municipal) con el apoyo de la sociedad civil, con el propósito de que ayuden a integrar el Comité Municipal de Desarrollo. Se constituyó igualmente el Consejo de Desarrollo Social Sustentable para dar seguimiento a los recursos que destina la federación y el estado para proyectos productivos a través de Sagarpa, además de informar sobre la integración de 39 comités de parti-

¹⁷ Con base en Decreto publicado el 17 de noviembre de 2004 por el *Diario Oficial de la Federación* que exige de contribuciones y accesorios en materia de derechos por el uso y aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación como cuerpos receptores de las descargas residuales.

cipación social para supervisar cada una de las obras (*Acta 9*, 16 de mayo de 2005).

En cuanto al dominio de funciones y competencias del cuerpo de gobierno, se observa un gran rezago institucional como muestra la participación dentro de *asuntos generales* del regidor del PRD durante la sesión del 19 del mayo de 2006, en la cual expone sobre lo aprendido en un curso de capacitación electoral realizado en la ciudad de Tijuana, y señala que los miembros del Ayuntamiento estaban incurriendo en delito electoral al traer propaganda en automóviles oficiales. Además señaló que:

Las comisiones son irregulares [...] ahorita lo vamos a fundamentar, deben ser colegiadas y plurales, en el artículo 46 de la *Ley de Gobierno Municipal* fue reformado por el Decreto 465 publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Sinaloa*, No. 15 de fecha 4 de febrero de 2004 que dice: Las comisiones permanentes o transitorias serán colegiadas y plurales, por lo cual no podrán estar integradas por regidores de un solo partido y tendrán máximo cinco integrantes y nosotros hemos usado el artículo 45 que dice: Las comisiones transitorias serán designadas por el Ayuntamiento en cualquier tiempo de su ejercicio para el estudio de determinada labor o comisión específica. Siempre hemos tratado las comisiones transitorias y no las comisiones que realmente y legalmente tenemos, las comisiones que aquí se hicieron fue (*sic.*) de acuerdo al artículo 19 del *Reglamento Interior del Ayuntamiento*. Las Comisiones podrán ser unitarias o colegiadas: cuando sean unitarias se destinará un presidente y un suplente, esto ya no existe desde el 4 de febrero de 2004, las comisiones no pueden ser, se tienen que cambiar y el artículo 44 dice: las comisiones permanentes serán desempeñadas por los regidores en el periodo de su ejercicio constitucional y sólo podrán ser removidos por causas graves que calificara el pleno del Ayuntamiento, se está violando la ley, la ley está por encima del Reglamento, tenemos que modificar el *Reglamento Interior del Ayuntamiento* y en las comisiones tenemos que hacer una nueva revaloración, me gustaría señor presidente que usted tomara cartas en el asunto y que esto quede claro (*Acta 33*, 19 de mayo 2006).

La anterior declaración hecha a mitad del periodo de gestión del Ayuntamiento prueba el desconocimiento de los miembros del Cabildo sobre el orden reglamentario del mismo, así como la omisión de tareas legales de la sindicatura de procuración. Otro aspecto cuestionable que se ventiló en

la misma sesión, fue el carácter nepotista con que se integran las planillas y las suplencias a regidurías, tal fue el caso del edil panista que pidió licencia hasta el día 3 de julio para integrarse a la campaña electoral de 2006, solicitando además:

Que de aquí se llame a mi suplente que es Ema Idolina Rayos Payán, lo hago porque yo sí voy a trabajar en la campaña y hay que pregonar con el ejemplo (*Ibid*).

Lo que no mencionó el edil fue que su suplente es también su esposa, para hacer esa aclaración pidió el uso de la voz un regidor quien opinó sobre los dos puntos tratados con antelación:

Con respecto alas comisiones debemos acatar lo que la ley dice y sobre lo de la solicitud del [regidor panista] que menciona que hay que pregonar con el ejemplo me parece muy bien y tu no tienes ningún mortifico porque sabes que la quincena va a seguir quedando en tu casa, tu te vas pero va a quedar tu esposa que es tu suplente, porque así lo ha dicho mucha gente, ellos se ponen de propietarios y ponen de suplente a su esposa, hermano, algún familiar, los felicito también por esa valentía que tienen, pero ojalá que hubiera sido suplente otra persona a ver si ibas a dejar que el sueldo se fuera a otra casa donde no tienen otro ingreso (*Ibid*).

De igual forma, la contienda electoral de 2006 confrontó a los ediles del PAN y del PRI quienes hicieron acusaciones mutuas de corrupción, mismas que, según declararon, no denunciarían a la autoridad correspondiente (*Acta 37*, 7 de julio 2006). Ello prueba la falta de compromiso social y político de los regidores, a la vez del desconocimiento del orden institucional que debe operar en materia electoral.

La controversia sobre las funciones del síndico procurador

Hasta ahora, las funciones de los síndicos procuradores no se encuentran prescritas por una ley general estatal, por lo que sus tareas y atribuciones han recaído dentro de la esfera de competencias de los cabildos municipales. La creación de esta figura ha sido tema de crítica tanto por su “invisibilidad gestora” al estar acotados en sus funciones, o por gozar de atribuciones

por las que han sido calificados como “presidentitos” en municipios como Navolato y Guasave (Morones, 2006).

Esta inequidad facultativa hizo que los 18 síndicos de Sinaloa acordaran presentar ante el Congreso estatal una iniciativa de reformas a la *Ley de Gobierno Municipal* para precisar sus funciones. La mayoría de ellos se pronunciaron por homologar sus atribuciones legales a las que sustenta esta figura en Navolato, donde preside la Comisión de Hacienda e integra, como vocal, la Comisión de Educación.

Este funcionario advierte que en ese municipio, a diferencia del resto, las atribuciones del síndico procurador sí están establecidas en el *Reglamento de Administración Pública* el cual especifica que el área de Contraloría Interna depende de la sindicatura de procuración y declara:

Nosotros la acogimos de la misma forma como se hizo con la defensa jurídica del ayuntamiento que viene en la Ley.

A diferencia de los síndicos procuradores de otros municipios, el de Navolato tiene competencia para intervenir en obras públicas y verificar la cuenta pública y los gastos del municipio.¹⁸ En opinión de este funcionario con plenas facultades, la elección de los servidores públicos en el futuro debe darse por separado de los alcaldes y regidores para garantizar la confianza en las funciones de representación de la ciudadanía que tiene establecidas.

En contraste, la síndico procurador de Culiacán¹⁹ advierte que en este municipio se tiene una ley que no le permite formar parte de las comisiones del Cabildo. Su postura consiste en que se precise el derecho de los síndicos procuradores a formar parte de las comisiones y presidir la Comisión de Hacienda. En el Cabildo de Badiraguato, el síndico procurador ha solicitado adecuaciones al *Reglamento de Administración Pública* para acordar las funciones de su jurisdicción (*Acta 3*, 11 de febrero de 2005). Sus intervenciones han carecido del dominio técnico de los temas tratados y por disposición del propio cuerpo edilicio no cuenta con facultades para dictaminar los asuntos de representación legal del municipio y tampoco forma parte de ninguna de las comisiones del Cabildo.

Entre los regidores de la oposición del Cabildo de Culiacán, impera la inconformidad sobre las atribuciones de esta figura y en particular del desempeño de la funcionaria de este Ayuntamiento. Un regidor panista de oposición, opina que:

¹⁸Sus atribuciones llegan a tal grado que ningún cheque superior a 45 mil pesos puede salir del Ayuntamiento de Navolato sin su aprobación.

¹⁹La síndico procurador de Culiacán, tiene una larga trayectoria como funcionaria pública y se le considera persona disciplinada a la figura del actual presidente municipal, incluso por los regidores de su propio partido.

El síndico procurador es una figura acotada, desaprovechada, y motivo de duplicidad de funciones: No podemos ver al síndico procurador como una parte más de la burocracia municipal, hay una duplicidad de funciones, por eso consideramos que la Dirección de Asuntos Jurídicos debe desaparecer, ya que la representación legal del municipio recae en el síndico procurador (Morones, *op. cit.*).

Reconoce que en algunos municipios el síndico procurador preside la Comisión de Hacienda pero no fue el caso de Culiacán, donde los regidores de su propio partido no le reconocieron esas funciones. Por su parte, el regidor perredista opina que:

En la iniciativa que se envíe al Congreso se debe proponer la eliminación de las dependencias que invadan las funciones del síndico procurador ya que existe confusión al respecto y ello trae como consecuencia que [la síndico procurador de Culiacán] esté acotada en sus atribuciones: “Debemos entrar a una discusión profunda sobre cual es la función real del síndico procurador para evitar las invasiones que se dan por parte de otras dependencias (*Ibid.*).

Comentarios finales

A más de dos décadas que se implementó el sistema de integración plural de los cabildos y tras casi 20 años de historia de alternancia municipal en Sinaloa, ha quedado de manifiesto que prevalecen en aquel órgano los rasgos tradicionales de un modelo centralizado en torno al presidente municipal y bajo la consigna partidista. Hasta ahora, la presencia ciudadana en la estructura de gobierno y en la toma de decisiones se reduce a fórmulas peticionarias y a organizaciones temporales que promueve la política social ejercida por los ayuntamientos.

Durante la actual administración municipal en Culiacán, Navolato y Badiraguato, la gestión de los asuntos ciudadanos ha permanecido bajo el diseño y promoción de los funcionarios del gabinete, excluyendo a los miembros de los cabildos de las tareas creativas de políticas públicas locales, con lo cual se desaprovecha la experiencia comunitaria que algunos regidores han acuñado así como los procesos de consulta que organizan para la elección de autoridades submunicipales.

Como avance, los ayuntamientos han implementado procesos de modernización administrativa, han institucionalizado las tareas dictaminado-

ras de las comisiones y, en el caso de Navolato, ha otorgado facultades formales a la sindicatura de procuración con el objeto de que represente legalmente al municipio.

Una puntualización de la situación que prevalece en los tres cabildos puede ser resumida en los siguientes rubros:

Racionalidad técnica. Los ayuntamientos estudiados han implementado mecanismos de modernización administrativa como el gobierno en línea y diversas formas de atención ciudadana que agilizan trámites, prestación de servicios y responsabilidades impositivas de la sociedad local con la autoridad municipal, no obstante, dentro del órgano edilicio permanecen los rezagos políticos propios del modelo tradicional de gobierno.

Rezago institucional del Cabildo. El análisis realizado indica que los mecanismos de integración, estructura y composición interna, funcionamiento y mecanismos de decisión, así como el predominio presidencial y la debilidad política de los regidores limitan marcadamente las posibilidades de representación social en los cabildos de Culiacán, Navolato y Badiraguato, aspecto que se ha reducido al plano partidista y de gestión de intereses particulares de sectores con presencia económica o política en la localidad.

Decisiones por unanimidad pero no colegiadas. La investigación dibuja un escenario restrictivo para la toma de decisiones colegiadas, porque aunque mayoritariamente los asuntos se han aprobado por unanimidad, o en su defecto operó la mayoría mecánica de planilla, la regla general fue que los regidores de oposición tuvieron escasa participación, omitieron la discusión en torno a los asuntos de interés ciudadano y peor aún, abdicaron de sus tareas deliberativas y por lo tanto de la representación ciudadana. El presente trabajo muestra que la subordinación automática del cabildo a las propuestas del presidente o del síndico procurador –como en el caso de Navolato–, no puede ser sinónimo de procesos de construcción de consensos que tienen como mediación la deliberación y presentación de argumentos.

Permanecen como órganos desarticulados de la ciudadanía local. Hasta ahora, los canales de comunicación del aparato de gobierno municipal y la sociedad local son escasos y se concentran en áreas del gabinete presidencial. Los regidores optan por realizar trabajo de oficina y sólo en condiciones particulares acceden a participar en comisiones de trabajo en comunidades. Las acciones de tinte electoral predominan en esta materia, prevaleciendo los rasgos clientelísticos y de promoción del voto en el funcionamiento del cuerpo edilicio.

Evaluación del desempeño institucional del síndico procurador. Aunque el balance del desempeño de esta figura en los cabildos de la entidad no puede derivar todavía en un diagnóstico acabado, es palpable que la sindicatura de procuración carece de las asignaciones reglamentarias y funcionales en la mayoría de los municipios sinaloenses. Hasta ahora, la modalidad implementada en Sinaloa para la elección de esta figura es la correspondiente a planilla, al lado del candidato a la presidencia municipal y los regidores de mayoría por lo que su introducción fortalece el carácter mayoritario de la planilla-concejo.

Reformas a la reglamentación integral del sistema político local. Derivado del anterior análisis, se fortalece la propuesta municipalista de renovar los fundamentos políticos y organizacionales de los ayuntamientos sinaloenses. Estas medidas deberán replantear no sólo el diseño e integración de los órganos de gobierno, sino también sus formas de funcionamiento, rendición de cuentas y vinculación ciudadana.

Bibliografía

Cabildo de Badiraguato, “59 Actas de Cabildo de Badiraguato”, Badiraguato (Sinaloa, México), 2005-2006.

Cabildo de Culiacán, “31 Actas de Cabildo de Culiacán”, Culiacán, Sinaloa, México, 2005.

Cabildo de Navolato, “64 Actas de Cabildo de Navolato”, Navolato (Sinaloa, México), 2005-2006.

Consejo Estatal Electoral de Sinaloa CEE, *Proceso electoral local Sinaloa 2004: memoria*, Culiacán, Sinaloa, México, Editorial Oxígeno, 2005.

Guillén López, Tonatiuh, “Ayuntamientos y Pluralidad Política en los Municipios Fronterizos del Norte de México”, *Frontera Norte*, vol. 7, núm. 13, 1995, pp. 129-138.

Indesol e INEGI, *Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, endim*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol) / Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2000.

Morones Rivas, Alberto y Guillermo Contreras, “Rebelión de los síndicos procuradores”, *Revista Contralínea, Sinaloa*, vol. 2, núm. 16, Octubre 2006, http://sinaloa.contralinea.com.mx/archivo/2006/octubre/hm/rebellion_sindicados_procuradores.htm.

Ocampo Alcántar, Rigoberto, *Racionalización de la representación política: Análisis de las reformas constitucional y legal en materia electoral en Sinaloa 2006*, Culiacán, Sinaloa, México, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, CEES, 2006.

Sinaloa, Congreso del Estado, “Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa”, Culiacán, Sinaloa, México, <http://www.congresosinaloa.gob.mx/leyes/compila.php>.

Sinaloa, Legislatura estatal, “Ley electoral del estado de Sinaloa”, <http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/26/858/default.htm?s=>. (Consultado en julio de 2009).

Verdugo López, Mercedes, “Ciudadanía y gobierno local, la persistencia del centralismo”, Ponencia presentada en la IV Mesa Internacional del Congreso La participación ciudadana como factor estratégico para el desarrollo municipal, marzo 2004.

———, “Los sistemas de elección de autoridades municipales en Sinaloa. Propuesta para la reforma democrática municipal”, en *Nuevos paradigmas de investigación en ciencias sociales, Memoria del Quinto Congreso Estatal y Primero Nacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 2006.

———, *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*, Culiacán, Sinaloa, México, El Colegio de Sinaloa, 2007.

Ziccardi, Alicia, comp., *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, México, UNAM / Instituto de Investigaciones Sociales / Consejo Mexicano de Ciencias Sociales / Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.