

Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local

ALICIA ZICCARDI*

I. INTRODUCCIÓN

DEMOCRATIZAR la forma de gobierno incorporando la participación de la ciudadanía en los procesos de decisión y gestión local es uno de los principales desafíos en el México del siglo XXI. Si bien en la actualidad se registran algunos intentos por modificar las relaciones gobierno y ciudadanía en varias ciudades del país, se trata por lo general de experiencias puntuales que difícilmente puedan ser replicables y cuya consolidación tampoco está garantizada.¹ Las acciones gubernamentales del ámbito local no logran revertir las tendencias a la centralización de recursos y de poder en el ejecutivo local, así como que prevalezcan mecanismos burocráticos y jerárquicos en la gestión gubernamental. La construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas se ha iniciado pero a diferencia de otros procesos democráticos latinoamericanos (Brasil, Argentina, Uruguay) el abanico de formas e instrumentos de participación ciudadana en nuestro país es aún muy restringido.

En el campo de las políticas sociales urbanas,² uno de los principales desafíos que enfrentan quienes gobiernan nuestras ciudades es crear las condiciones para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer sus derechos sociales cumpliendo con las obligaciones que implica el habitar en el medio urbano. Estos derechos (empleo, alimentación, salud, educación y vivienda) están contenidos en la Consti-

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

¹ Un conjunto de buenas experiencias de participación ciudadana en municipios mexicanos puede verse en Cabrero, Enrique (coord.) 2002. También el Instituto Federal Electoral (IFE) posee un archivo de buenas experiencias de participación ciudadana del ámbito comunitario presentadas por sus protagonistas a las convocatorias de los premios que otorgó esa institución en la materia.

² En este texto consideramos a las políticas sociales urbanas aquellas políticas socioeconómicas que se diseñan e implementan en las ciudades a fin de garantizar a la ciudadanía una actividad económica remunerada que garantice su sobrevivencia, así como el acceso a un conjunto de bienes y servicios básicos (educación, salud, recreación, vivienda). Cfr. Bodemer, K., Coraggio J.L. y Ziccardi, A. (1998).

tución de la república, en las constituciones estatales y en las normas y reglamentos que rigen la vida local. El hecho de que grandes mayorías vivan en nuestras ciudades en condiciones de gran precariedad, nos lleva a preguntarnos una vez más ¿cuáles son los obstáculos para lograr una gestión que logre ampliar la ciudadanía y sea eficaz y democrática, es decir, una gestión pública que no esté confinada al ámbito de lo estatal, sino que incorpore a otros actores sociales? La respuesta más común a esta interrogante es que existe una fuerte escasez de recursos frente a la magnitud de las necesidades sociales existentes, lo cual limita la acción gubernamental, aunque recientemente tiende a reconocerse que la cuestión es más compleja porque están en juego factores tales como la centralización, la ineficiencia y la corrupción gubernamentales. Pero pocas veces se hace referencia a la falta de espacios públicos en los que participen de manera corresponsable todos los actores involucrados, así como a la ausencia de instrumentos innovadores de participación ciudadana, cuestiones ambas que son particularmente importantes cuando se trata de políticas sociales cuya principal finalidad es precisamente garantizar el ejercicio de la dimensión social de la ciudadanía.³

El propósito de este trabajo es precisamente analizar los principales rasgos que presentan los espacios y los instrumentos de participación ciudadana en México identificando los requisitos y los componentes de su diseño e implementación, a fin de contribuir a enriquecer el debate y la formulación de propuestas que contribuyan a democratizar la relación gobierno local-ciudadanía que se entabla alrededor de las políticas sociales.

II. DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL

Aceptando que la democracia representativa, aunque imperfecta, es la mejor forma de gobierno, surge la necesidad de crear formas de relación cualitativamente mejores entre representantes-representados, y es en el ámbito local donde se encuentran, en teoría, las mayores posibilidades para diseñar las formas y los instrumentos de participación ciudadana más eficaces. Se trata de que la ciudadanía no sólo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue en los representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes grados y etapas en el ejercicio de gobierno, a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas.⁴ En este sentido, la participación ciudadana es la inclusión de la ciudada-

³ Sobre las dimensiones de la ciudadanía cfr. Marshall, T. H. (1998).

⁴ Las nociones de eficacia, eficiencia, accountability y participación ciudadana en la gestión local las hemos desarrollado en un trabajo anterior, cfr. Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero (1997).

nía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales), pero para que esto sea posible se deben abrir espacios de participación con reglas claras las cuales deben regir las relaciones de los actores involucrados en estos procesos. Es decir, la participación ciudadana genera compromisos institucionales y exige crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia (Cfr. Cunill, 1991; Ziccardi, 1998).

Es en el ámbito del gobierno local donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas. Es conocida la observación de Alexis de Tocqueville (1978), sobre la vida norteamericana a inicios del siglo XIX, según la cual el espacio local era la mejor escuela de la democracia, porque a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones. Sin embargo, esto no sucede en nuestra realidad actual puesto que existen muchas dificultades para que los ciudadanos, al participar en las decisiones públicas que se toman en el espacio local, aprendan y se apropien de los valores y la cultura democrática. Precisamente, analizar los obstáculos que impiden democratizar la gestión pública local es uno de los principales objetivos de este trabajo.

Dahrendorf (1980) en los años setentas, preocupado por la pérdida de gobernabilidad que mostraban las democracias representativas instaladas desde la posguerra, señalaba que una de las principales causas era precisamente la excesiva burocratización e incapacidad del sector estatal para procesar las demandas de la ciudadanía.

Joan Font (2001) al poner un mayor énfasis en el agotamiento de los mecanismos de representación política propios de la democracia y analizar las relaciones entre la oferta y la demanda de participación en la sociedad europea occidental en la década de los años noventa, considera que la mayor necesidad de participación se produce porque los mecanismos institucionales para la toma de decisiones colectivas, propios de la democracia representativa, no funcionan. Las instituciones se debilitan y surgen problemas tales como: abstención electoral, crisis de confianza en los partidos políticos, incapacidad de los gobiernos para procesar las demandas de la ciudadanía ante cuestiones tales como problemas étnicos, ambientales, de género, inseguridad, por citar sólo algunos ejemplos. Su hipótesis es que “tanto la sociedad como la política actual poco se asemejan a la de las sociedades para las que fueron inventados los mecanismos de representación política”, siendo ésta la causa de que estén rebasados (Font, 2001:16).

Estas observaciones son útiles para analizar el comportamiento de las instituciones locales mexicanas y sus relaciones con la ciudadanía, en particular porque la alternancia política en el control del ejecutivo no ha sido suficiente para modificar

las prácticas surgidas del estado corporativo que están arraigadas en los aparatos de gobierno y en la sociedad. También debe decirse que no existe un claro reclamo de participación de la ciudadanía para que se modifiquen las formas de procesar y atender las demandas. Lo que sí existen son indicadores, como el elevado nivel de abstencionismo electoral en el ámbito local, que muestran desconfianza, apatía y desinterés de los ciudadanos por la vida política, para participar incluso en los procesos de elección de sus representantes vecinales y para involucrarse en los procesos decisivos que atañen a su calidad de vida.

Por otra parte, es sabido que en coyunturas de apertura o profundización de la democracia las demandas de participación tienden a incrementarse, sobre todo por las expectativas que genera el cambio de régimen o la sola alternancia política entre partidos en el gobierno. Sin embargo, esto no supone que el conjunto de la sociedad se involucre en procesos participativos. Font (2001) señala que suele existir un limitado y desigual tiempo ciudadano para dedicarlo a participar en las decisiones públicas, sobre todo cuando se evalúa que esto no reditúa en mejoras en la calidad de vida y que un rasgo de la participación ciudadana es que su intensidad es muy desigual, es decir que unos ciudadanos son muy activos y otros poco o nada. Lo que está sucediendo en México es que no pareciera haber buenos incentivos para que la ciudadanía se decida a participar. Las dos principales funciones de los gobiernos locales, el ejercicio de gobierno político y de administración urbana, se sustentan en un aparato institucional bastante obsoleto que presenta limitadas capacidades y formas de representación política poco eficaces, mientras existe una creciente demanda por bienes y servicios proveniente de los actores que forman parte de una sociedad local cada vez más compleja. Son pocas las evaluaciones que existen sobre los resultados que se obtienen a partir de la inclusión de la ciudadanía en determinadas decisiones públicas,⁵ pero el déficit pareciera estar tanto en la falta de oferta de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales, como en la poca organización de la demanda, en el sentido de exigir mayor participación y mostrar disponibilidad a involucrarse en los procesos de gestión.

Por otra parte, la participación no es aún valorada positivamente por los partidos políticos como un componente que puede otorgarle mayor calidad a la democracia local, y más aún no se realizan esfuerzos por distinguir claramente entre los espacios de la participación ciudadana y los de la participación política.

Pero además es claramente observable que cuando algún partido logra por vez primera gobernar alguna ciudad importante perdura la inercia burocrática, cierto apego a prácticas y conductas propias de un contexto autoritario y falta de iniciativa para construir formas efectivas de relación basadas en la cooperación social y en la

⁵ Sobre una metodología para evaluar el desempeño de los gobiernos locales considerando como uno de sus indicadores la participación ciudadana, véase Ziccardi, A. y Saltalamacchia, H. (1998).

corresponsabilidad en las decisiones públicas. Por lo general, los representantes y líderes políticos continúan siendo quienes crean y organizan las demandas ante las instancias gubernamentales, particularmente cuando gobierna el partido al que pertenecen. Además, al postergarse los proyectos de reforma del estado mexicano son mayores los obstáculos en el ámbito local para democratizar la relación gobierno-ciudadanía puesto que están vigentes los límites de la descentralización política y administrativa, así como las formas de funcionamiento del federalismo mexicano caracterizado por la excesiva concentración de recursos y de poder en el ejecutivo central (cfr. Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia, 2000).

La frágil democracia que se vive en el espacio local expresa que la cultura, las prácticas y los procesos decisorios, incluso en la etapa de la planeación urbana⁶ enfrentan muchos obstáculos para democratizarse. Por un lado, los gobiernos de las ciudades son poco eficaces para el cumplimiento de sus funciones y muchas veces sólo crean formas de participación para legitimar decisiones gubernamentales previamente tomadas. Esto es muy común que ocurra en el caso de los consejos de desarrollo urbano, de planeación municipal, de desarrollo social, vivienda, ecología y muchos otros. A ello se agrega que no se capacita a la ciudadanía, ni a los representantes ciudadanos para que participen de manera democrática.

Para transformar esta situación y crear una participación ciudadana que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar en primer término credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Esto difícilmente se logra a través del discurso político, sino que es un componente de las prácticas de gobierno, que en el cotidiano son parte de las acciones inmediatas y es allí donde se dan muchas de las características antes descritas.

Al mismo tiempo, el gobierno local es un sujeto colectivo de funcionarios, técnicos, personal administrativo y asesores y no necesariamente hay coincidencias sobre la necesidad de que existan ámbitos institucionalizados y no institucionalizados de participación e instrumentos adecuados para que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas. La participación institucionalizada es aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos de la ciudad pero para que funcione no sólo debe incluir el diseño de los espacios y los instrumentos, sino unas reglas del juego basadas en el respeto mutuo de los actores y también en el reconocimiento de que pueden existir formas de participación social autónoma, cuestiones éstas que aún están sin resolver en ámbito local mexicano y que indican las debilidades de la democracia local.

⁶ Sobre los procesos de planeación urbana participativa que se han desarrollado en la ciudad de México en años recientes, cfr. Ziccardi, Alicia (coord.), 2003.

III. FUNCIONES, CONDICIONES Y OBSTÁCULOS DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Las principales funciones de la participación ciudadana son tres:

- Otorgar legitimidad al gobierno.
- Promover una cultura democrática.
- Hacer más eficaces la decisión y gestión públicas.

En este trabajo interesa abordar particularmente la tercera de las características mencionadas, con la idea de que mejorar la calidad de la democracia supone mejorar la forma de gobernar en el ámbito local. Particularmente, porque la participación ciudadana es sin duda una cuestión problemática en el municipio mexicano, porque aunque algunas autoridades locales expresen que puede contribuir a lograr un ejercicio de administración más eficiente y un gobierno más democrático, en los hechos las dificultades son muchas. Al respecto los datos de la Encuesta sobre Desarrollo Institucional Municipal realizada por INDESOL-INEGI en el 2000, indican que para los funcionarios y autoridades locales de una cuarta parte de los municipios entrevistados, la participación ciudadana es considerada en sí misma un problema, ocupando el tercer lugar entre los problemas mencionados, después del empleo y de la limitación de recursos económicos (gráfica 1). Por otra parte, los estados del país en los que este problema es más reportado son Puebla, Oaxaca y Veracruz, seguidos de Jalisco, Chiapas y Estado de México que son las entidades que tienen un número muy grande de municipios, más de un centenar, y que también poseen más tradición de organización comunitaria, particularmente en la población indígena (gráfica 2).

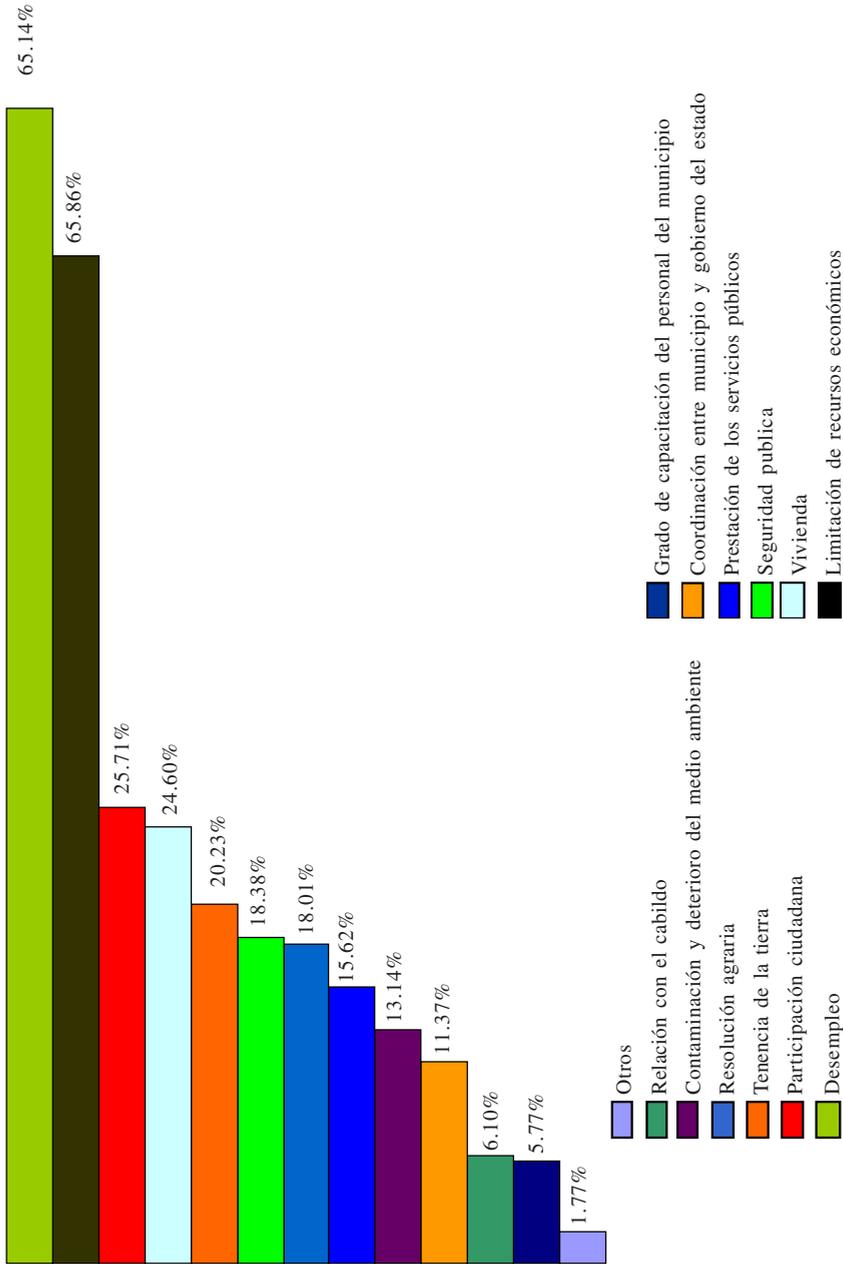
Para analizar las principales condiciones y los obstáculos que se enfrentan al decidir incorporar la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito local, en este trabajo se distingue analíticamente entre:

- Los espacios o formas de participación.
- Los instrumentos de participación ciudadana (lámina 1).

Ambos están íntimamente relacionados, pero analizarlos por separado puede contribuir a ofrecer más claridad y de esta forma ayudar a lograr mejores diseños participativos.

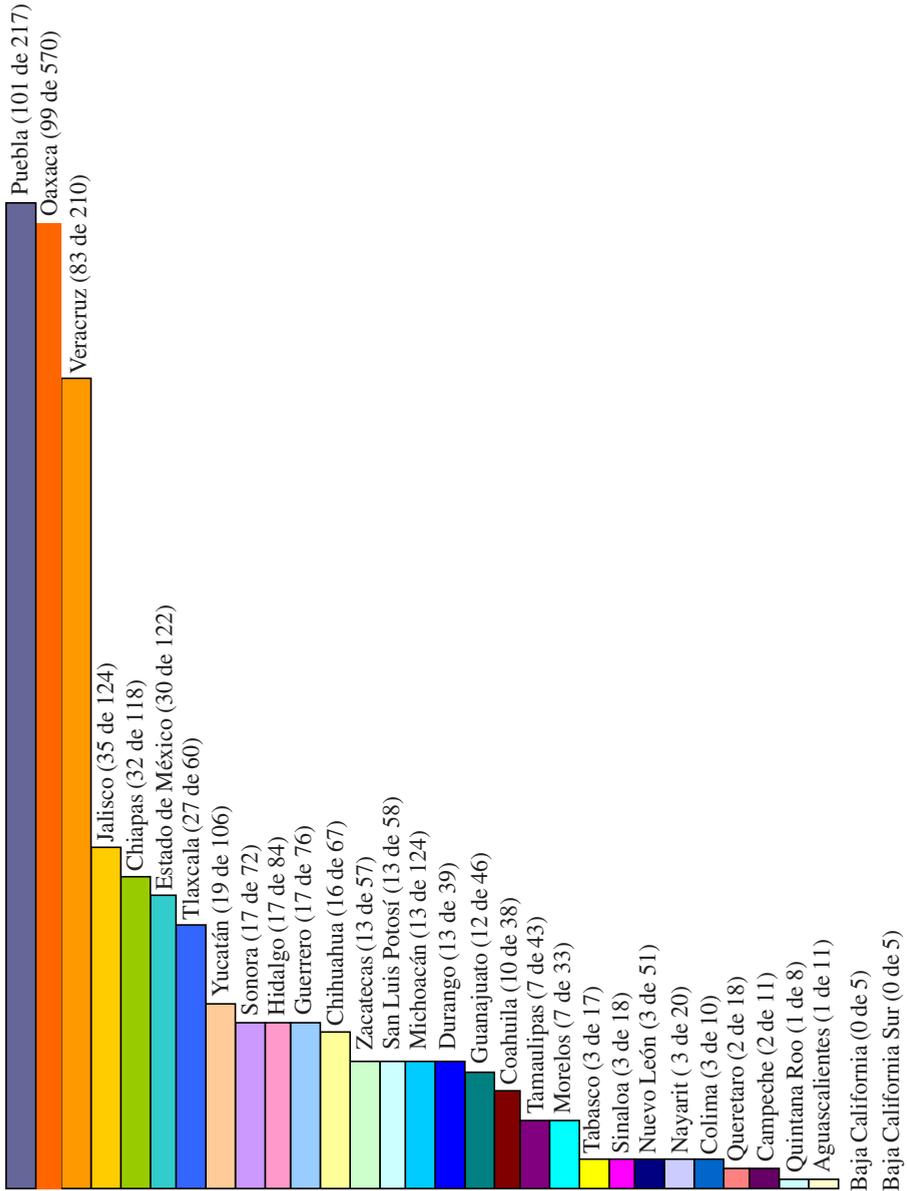
Antes de analizar cada uno de estos aspectos conviene exponer un conjunto de prerequisites que están presentes en los procesos participativos. En relación con las condiciones que garantizan que la participación ciudadana logre los fines que persigue, la primera cuestión que se debe considerar son las formas de representación social que existen. Este es un tema de gran importancia en México porque con la democratización del sistema político se debilitaron o incluso se liquidaron las formas de participación creadas en el estado corporativo en el que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI) sin que exista aún un modelo de participación incluyente y plural, institucionalizado y autónomo (cfr. Ziccardi, A y Saltala-

GRÁFICA 1
Aspectos más problemáticos en los municipios (porcentajes)



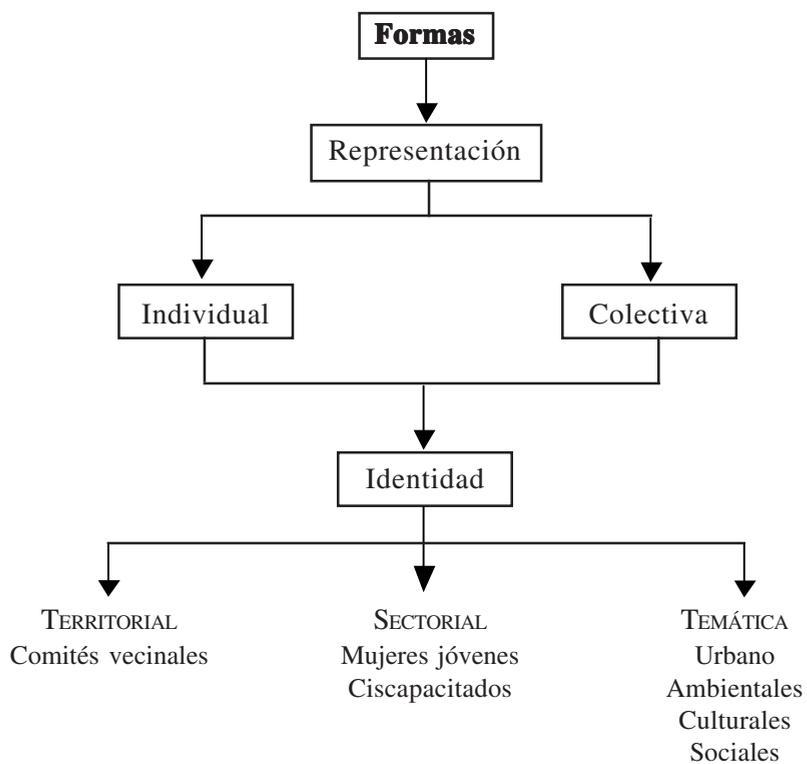
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, INDESOL-INEGI

GRÁFICA 2
Municipios por estado que consideran la participación ciudadana como un problema local



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000, INDESOL, INEGI.

LÁMINA 1
Participación ciudadana



macchia, R. 1998). Ante ello se ha optado muchas veces por la improvisación en la creación de espacios y la activación de instrumentos de participación ciudadana similares a los del pasado. Esto ha podido observarse tanto en municipios gobernados por el Partido Acción Nacional (PAN) como por el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Sin duda la representación es uno de los elementos centrales que deben considerarse en el diseño de nuevos espacios de participación ciudadana. Los partidos políticos discuten permanentemente la representación política en las cámaras y buscan las mejores fórmulas cuantitativas para garantizar que la representación se corresponda con los votos obtenidos. Inclusive existen cláusulas de gobernabilidad para garantizar la mayoría a quien no la logró en las urnas pero obtuvo el mayor número de votos. Sin embargo en los municipios se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir, la sociedad local no está plenamente representada, como es el caso de los jóvenes, las minorías indígenas, los discapacitados, quienes ocupan pocos cargos de representación. Asimismo, la falta de preocupación que existe en los partidos políticos para incorporar criterios de equidad de género en el momento de seleccionar a sus representantes se advierte claramente en que las mujeres tienen una limitadísima representación en el gobierno local. Las alcaldesas, en la última década, han representado entre el 3 y 4% del total de las presidencias municipales, menos de un centenar en un total de 2430 municipios, en un contexto de profundas y rápidas transformaciones políticas e importantes avances democráticos en el sistema político.

Aceptando que no hay un modelo único de participación, la pregunta que hay que resolver en cada sociedad local es: ¿quiénes representan a quiénes y para qué? Por ejemplo, la representación ciudadana a partir de la condición de vecino ha sido el modelo privilegiado en las ciudades, aunque al mismo tiempo poco eficaz. En los espacios locales se perciben muchas dificultades para superar este modelo de participación basado en la creación de comités vecinales, que fue la fórmula de organización territorial subordinada preferida por el PRI. En el mejor de los casos con la apertura democrática se crearon más espacios, miles de comités vecinales como ocurrió en el Distrito Federal a finales de la década de los noventas, cuando comenzó a gobernar el Partido de la Revolución Democrática (PRD), pero es bastante frecuente encontrar que esta forma de representación también consagró los viejos liderazgos, y como nunca se reglamentó, su actuación suele ser una arena de alta conflictividad social e institucional, con baja capacidad de incidir en la gestión pública (cfr. Ziccardi, Alicia 2002). Por ejemplo, es común apreciar en su composición la ausencia de jóvenes en una ciudad de jóvenes y puede percibirse claramente cómo se reproducen comportamientos y disputas entre vecinos cuyo origen es de antigua data, lo cual impide avanzar en la creación de acciones de responsabilidad compartida. Además el uso y apropiación del espacio urbano va más allá de quienes lo habitan. En los barrios y en las colonias de la ciudad deben participar no sólo

propietarios o inquilinos sino comerciantes, jóvenes, mujeres, discapacitados, conjuntos sociales con intereses particulares de tipo ambiental, de género, edad, actividad económica. Por otra parte, ésta es una forma de representación individual cuando conviene recordar que la representación no sólo puede ser individual sino también colectiva (agrupaciones, asociaciones, cámaras), lo cual es particularmente importante en las grandes ciudades (lámina 2).

Subirats (2001) afirma que muchas veces se utiliza la representatividad como argumento en contra para la participación, porque los ciudadanos no participan o siempre son los mismos los que participan y representan sus propios intereses. Sin duda, este es un buen señalamiento y justamente un buen diseño participativo es aquel que logra resolver adecuadamente este tipo de problemas que encierra la representación en las sociedades complejas.

En este sentido, los principales sustentos de la identidad grupal en las ciudades mexicanas provienen del territorio (vecinos), de la condición socio-económica (mujeres, jóvenes, comerciantes) y del interés por temáticas de la vida urbana y social (ambientales, culturales y recreativas) y es muy frecuente que algunas de estas identidades sean compartidas por los mismos sujetos. Esto se traduce en que en las ciudades suele existir una amplia variedad y número de asociaciones y agrupaciones de base territorial o social, muchas de las cuales están vinculadas a ONGs, tales como las de madres de familia con demandas de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas, la introducción de servicios; las organizaciones de vecinos que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad. En su interior se desarrollan prácticas de solidaridad social, que particularmente en el caso de los sectores populares de menores ingresos, han contribuido a su sobrevivencia en el medio urbano.

Pero si bien este tejido social actualmente se considera un capital social que puede imprimirle a la tarea de gobernar democráticamente mayor eficiencia y eficacia, se advierten pocos intentos de incorporar estas formas de agrupación social en las políticas sociales gubernamentales y plantear la corresponsabilidad entre las instancias de gobierno y las organizaciones o agrupaciones de la sociedad civil. Una experiencia positiva, aunque puntual y no exenta de problemas en el momento de la gestión, es el Programa de Mejoramiento de Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, en el que se generó un proceso de corresponsabilidad público-privada entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México, un grupo de ONGs y la participación de un amplio número de jóvenes arquitectos de universidades públicas y privadas que asesoran a los vecinos en las acciones que realizan con el crédito que reciben del gobierno de la ciudad. Si bien la articulación de diferentes actores sociales involucrados es lo más innovador

LÁMINA 2
Participación ciudadana

Pre-requisitos:
Información
Difusión
Objetivos claros
Personal capacitado
Material

Formas



- Representación
- Temporalidad
- Obstáculos
- Efectos

Instrumentos



- Tipos
- Diseño
- Aplicación

de este programa el mismo se basa en la atención individual de la demanda y no en la creación de espacios vecinales colectivos.

Otra cuestión clave en la representación es si los representantes se eligen o designan por el gobierno o por los ciudadanos. Por lo general en las comisiones, comités o consejos de expertos (por ejemplo vivienda, desarrollo social, cultura) los miembros se designan por las mismas autoridades, mientras que en los comités vecinales o de participación ciudadana éstos son elegidos directamente a través del voto, aunque suele existir algún tipo de ingerencia partidaria en la selección de los candidatos.

Si la representación no es representativa de la sociedad local, esto tiene fuertes efectos sobre la participación de la ciudadanía y, a nuestro entender, esta es una de las principales causas de la baja participación que se registra en los procesos de elección de los representantes políticos y sociales (abstencionismo) y del bajo involucramiento en la activación de los instrumentos de participación ciudadana existentes para las decisiones públicas.

En relación con otros requisitos, debe decirse que los espacios y los instrumentos de participación ciudadana requieren diseñarse en función de la realidad local y ofrecer información y difusión social y/o electrónica a la ciudadanía, a la vez que deben definir claramente sus objetivos, formar y capacitar recursos humanos y disponer de elementos materiales, institucionales, legales. Es decir, en las sociedades complejas la participación ciudadana no es un fenómeno espontáneo o que pueda ser bien resuelto a través de convocar a la comunidad a participar en asambleas públicas. Por lo general, en los municipios mexicanos todos estos aspectos son deficitarios y la instancia encargada de promover la participación es una más en el interior de una estructura sectorial (gobierno, transporte, jurídico, seguridad, economía, medio ambiente, etcétera) que ocupa un lugar muy débil en términos de recursos disponibles y que presenta una baja capacidad para incidir en las demás instancias para que incorporen una concepción de gobierno participativo.

Otro elemento es la duración de determinada forma de participación. Hay formas de participación que se crean para concretar determinada acción pública o para participar en una decisión dada. Ejemplo de éstas fue la mesa de concertación creada para la reconstrucción de la ciudad de México después de los sismos de 1985, constituida por las organizaciones de damnificados para producir nuevas viviendas, experiencia que luego se retomará en este trabajo. Mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más periodos gubernamentales, por ejemplo los comités vecinales, cuyo periodo de duración está establecido, por lo general, en la legislación o normatividad local.

También es importante identificar los obstáculos que se enfrentan en el interior de las instituciones gubernamentales y políticas públicas para impulsar la participación ciudadana. Es claro que legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa lograr que funcione la participación. Sin duda, hay quie-

nes se oponen a abrir la gestión a la participación. Por un lado, en los partidos políticos hay quienes consideran que una vez electo un partido, es responsabilidad del mismo conformar los equipos de gobierno y tomar todas las decisiones. Por otro, como sostiene Subirats (2001) los funcionarios son portadores de conocimientos y de un discurso técnico y suelen considerar que los ciudadanos no tiene capacidades para participar en una decisión, que hacerlo aumenta los costos de las decisiones, es pérdida de tiempo, de autoridad y eficiencia y que puede erosionar las instituciones y los partidos.

Subirats (2001) ofrece una salida al afirmar que lo importante es que la participación puede cumplir una función complementaria y no antagónica a la eficiencia que debe perseguir la administración urbana. Esto es cierto pero debe cuidarse que esa complementariedad justamente no implique reducir la participación ciudadana a un mecanismo de legitimación de decisiones gubernamentales.

Otro tipo de obstáculo es la ausencia de un diseño participativo y reglas del juego claras para normar la actuación de funcionarios, políticos y ciudadanos. Esto se traduce a veces en las dificultades que existen para combinar la lógica de actuación de quienes poseen una representación política y una representación ciudadana. Por ejemplo, en los municipios a los funcionarios los elige el presidente municipal, por lo general, en función de lealtades personales o políticas y no por reunir necesariamente los requisitos profesionales o el perfil que exige determinado cargo público. Su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo y suele ocurrir que cuanto menor es la experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia y su actitud es frenar la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios.

Por otra parte, tal como hemos señalado en otro trabajo, entre los obstáculos debe mencionarse la forma de apelar a la participación de la ciudadanía permanentemente contribuyendo a generar un efecto social contrario al que se busca y generando el inmovilismo social (Ziccardi, 1995). Los sectores populares son los que más apoyo requieren, los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia, y es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Así, mientras que las capas medias y altas de la población tienen garantizados en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares para tener acceso a los mismos deben aportar trabajo comunitario, aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen impuestos. Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Sin duda, el mismo diseño de las formas de participación genera efectos en la relación gobierno-ciudadanía. Resolver estas cuestiones es importante en el avance

de la democracia, porque la forma como se presenta la oferta de participación es fundamental para transitar hacia la construcción de una democracia participativa.

IV. LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

La principal forma de participación ciudadana en el ámbito de las políticas sociales son los comités vecinales y los consejos de planeación, las cuales se constituyen a partir de la identidad territorial de sus miembros. Por lo general son instancias institucionalizadas, es decir, reconocidas en la legislación y normatividad vigentes. Su creación y desarrollo suele estar normado en las leyes locales como es el caso de las leyes de participación ciudadana del Distrito Federal o del Estado de Jalisco. Sin embargo, como se dijo, existe una fuerte presencia de organizaciones sociales autónomas de muy diverso tipo que actúan en las ciudades mexicanas.

La Encuesta de INDESOL-INEGI 2000 indica que consideradas conjuntamente, es decir, tanto las institucionalizadas como las autónomas, la mayor intensidad organizativa en el espacio local corresponde a las asociaciones ciudadanas, civiles y comunitarias (gráfica 3) que en conjunto superan a las religiosas y a las gremiales, que han sido tradicionalmente las principales organizaciones voluntarias de la sociedad mexicana.⁷ En principio podemos pensar que se trata de organizaciones voluntarias y autónomas cuya actuación no está necesariamente institucionalizada, aunque es probable que en muchos casos las mismas estructuras organizativas hayan fungido en diferentes épocas como uno u otro tipo.

En estos espacios comunitarios se han desarrollado formas de solidaridad basadas en el trabajo comunitario o colectivo como son la autoconstrucción de viviendas, las redes de salud reproductiva, la faena y el tequio. Por ello las políticas sociales de atención a la pobreza de la década de los noventas, y en particular el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) llevado a cabo en el sexenio salinista, se diseñaron reconociendo esta experiencia. Esto llevó a reconvertir estos espacios en los llamados comités de solidaridad, que eran un requisito exigido a la comunidad para otorgarle los fondos. En los mismos se reprodujeron las viejas prácticas clientelares y los tradicionales liderazgos vinculados al PRI (cfr. Ziccardi, A., 1999). La gráfica 4, que condensa resultados de dos encuestas INDESOL-INEGI, 1995 y 2002, muestra que las organizaciones sociales más comunes en los municipios en la primera son precisamente los comités de solidaridad, los cuales desaparecen en el sexenio siguiente cuando ya no existe este programa. Efectiva-

⁷ Estos resultados son claramente opuestos a los arrojados por la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, 2001, según los cuales las organizaciones gremiales y religiosas continúan siendo las más importantes, lo cual invita a ser analizados y comparados en futuros trabajos de investigación.

mente, durante el gobierno de Ernesto Zedillo se creó un nuevo programa de atención a la pobreza, el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) que en la administración actual se llama OPORTUNIDADES, el cual se estructuró a partir de criterios individuales y familiares de atención a los beneficiarios y donde una asamblea comunitaria opera sólo como un mecanismo de aprobación de los apoyos otorgados. Cabe señalar que todos los programas de atención a la pobreza antes mencionados han estado fuertemente centralizados en la instancia federal en la materia, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y con una muy baja participación de los gobiernos y las comunidades locales en su diseño y aplicación.

Pero también en esa época y como respuesta a los reclamos de un auténtico federalismo que protagonizaron los estados y municipios controlados por los partidos de oposición al PRI, se creó el ramo 33 del presupuesto de la federación en el cual se asignan recursos a los municipios destinados a política social, en particular el Fondo de Infraestructura Social (FISM). Uno de los requisitos para operar estos fondos es la institucionalización de la participación de la ciudadanía, lo cual dio origen a la creación de los Consejos de Planeación Municipal (COPLADEMUN) los cuales muchas veces fueron promovidos desde la SEDESOL y desde los gobiernos locales. En muchas ocasiones estas últimas formas, muchas veces, son sólo espacios formales, establecidos en las leyes o reglamentos pero cuyos miembros son poco representativos de la comunidad y/o son designados por las mismas autoridades. Por ello su principal función es que son instancias de legitimación de decisiones gubernamentales previamente tomadas. La gráfica 4 expresa también la aparición de estas instancias y al mismo tiempo registra el crecimiento de las organizaciones ciudadanas civiles y comunitarias, las cuales presumiblemente, en el período anterior, se asimilaron a los comités de solidaridad.

El estado que más COPLADEMUN reportó en la encuesta INDESOL-INEGI 2002 es Puebla con 204, siendo el total de sus municipios 217; de igual forma Chiapas con 110 de 118 municipios; Jalisco con 116 de 124 municipios; Baja California Norte con 5 de 5, y Baja California Sur con 5 de 5. Siguen Coahuila, Chihuahua, Querétaro, Guerrero. Los estados que informan el menor número de COPLADEMUN en relación con el número de municipios que poseen son: Veracruz 19 de 210 municipios; Oaxaca 32 de 570; Yucatán 38 de 106; siguen Sinaloa, Sonora, SLP, Michoacán, Tamaulipas. Lo que estos datos parecen indicar es que allí donde existe un mayor número de organizaciones civiles, comunitarias, ciudadanas, es decir, mayor intensidad de organizaciones sociales voluntarias es más difícil constituir instancias de participación institucionalizadas promovidas por las autoridades locales como son los COPLADEMUN, siendo claramente observable esto en Oaxaca, donde se registran 580 organizaciones voluntarias, mientras que los COPLADEMUN sólo son 32 (cfr. Ziccardi, 2002).

Un dato que indica las dificultades que existen para comprender la distinción entre la participación ciudadana y participación política, surge al comprobar que la

instancia de participación ciudadana para decidir el destino de estos recursos reportada por más municipios en la Encuesta INEDSOL-INEGI del 2000, es el Cabildo, un órgano de representación en el que no participan directamente los ciudadanos sino los representantes de partidos políticos (gráfica 5). De igual forma, figuran los Consejos de Desarrollo Municipal y los COPLADEMUN, instancias estas últimas que, como ya se dijo, son promovidas desde el ejecutivo local el cual designa o sugiere a los miembros que los componen y donde las decisiones las toman en el mejor de los casos una decena de personas. Tal vez sea en las comisiones o comités comunitarios donde pueda darse una participación ciudadana más autónoma, aunque también suelen estar vinculados a organizaciones o partidos políticos, lo que restringe su autonomía. Por otra parte, llama la atención que un número pequeño de municipios reporta a los consultores externos como una instancia de participación en la definición del destino del FISM, siendo que estos actores probablemente representan intereses muy particulares. De todas formas, los instrumentos de participación ciudadana que se utilizan en estos espacios para definir el destino de los recursos, son por lo general las reuniones de trabajo en las que existe bastante desinformación y poca capacidad de opinión y de decisión de aquellos ciudadanos que participan como representantes de la comunidad.

V. LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LAS POLÍTICAS SOCIALES

En función de su composición y de sus objetivos de intervención en las políticas sociales los instrumentos de participación ciudadana pueden agruparse en tres tipos (lámina 3):

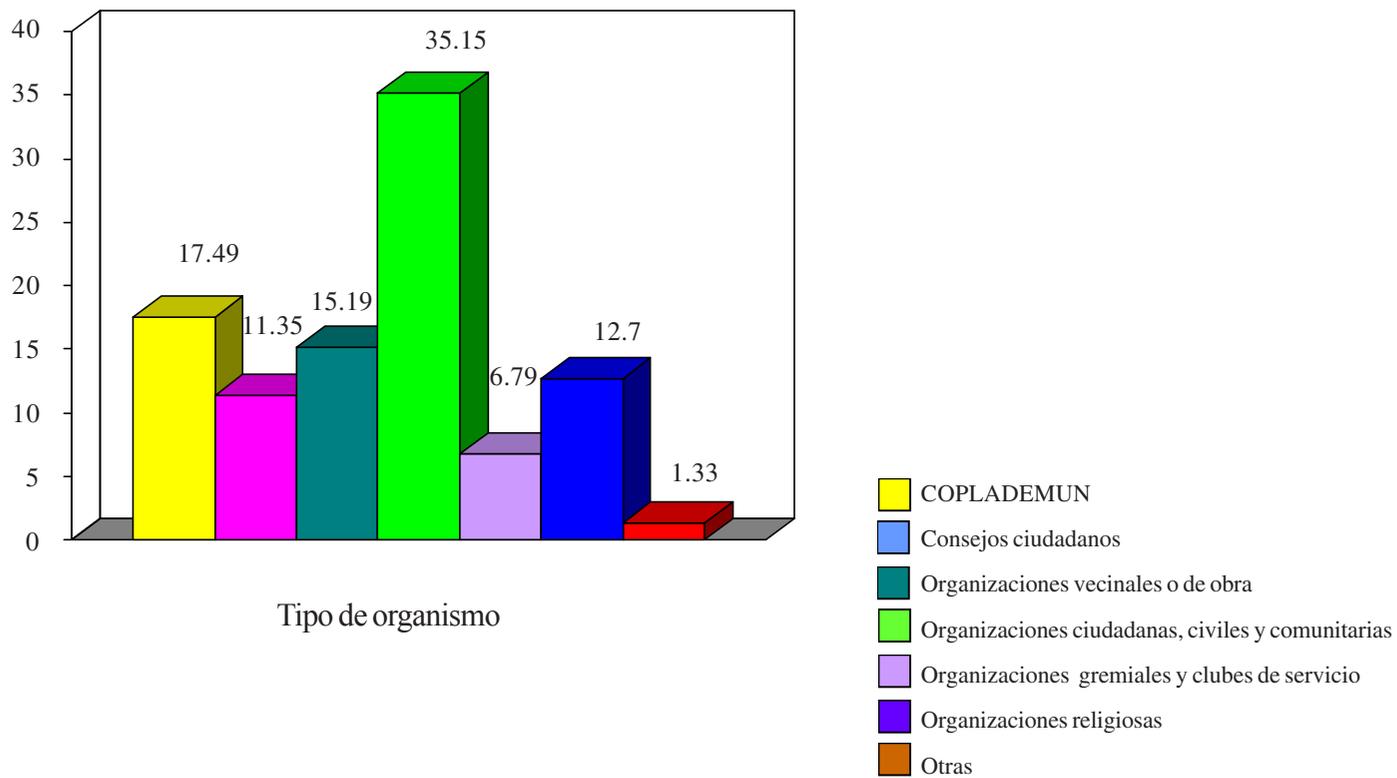
- Instrumentos de *consulta pública* para tomar una decisión, tales como las encuestas o preguntas puntuales en torno a un problema social, a través de medios de comunicación masivos o internet o de instrumentos de democracia directa como son el plebiscito y referéndum.
- Instrumentos de *diseño* de políticas sociales como son la consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representantes de grupos de interés sobre determinada problemática, por ejemplo ambiental, cultural, de salud, de género.
- Instrumentos de *diseño, aplicación y monitoreo* de políticas sociales como son la planeación estratégica o participativa y el presupuesto participativo.⁸

En México existe en el medio urbano una amplia y fuerte tradición en la creación de espacios de participación ciudadana. Por un lado, en organizaciones autónomas como fue el caso del Movimiento Urbano Popular (MUP) constituido en los años setentas por un conjunto muy amplio de organizaciones que reclamaban prin-

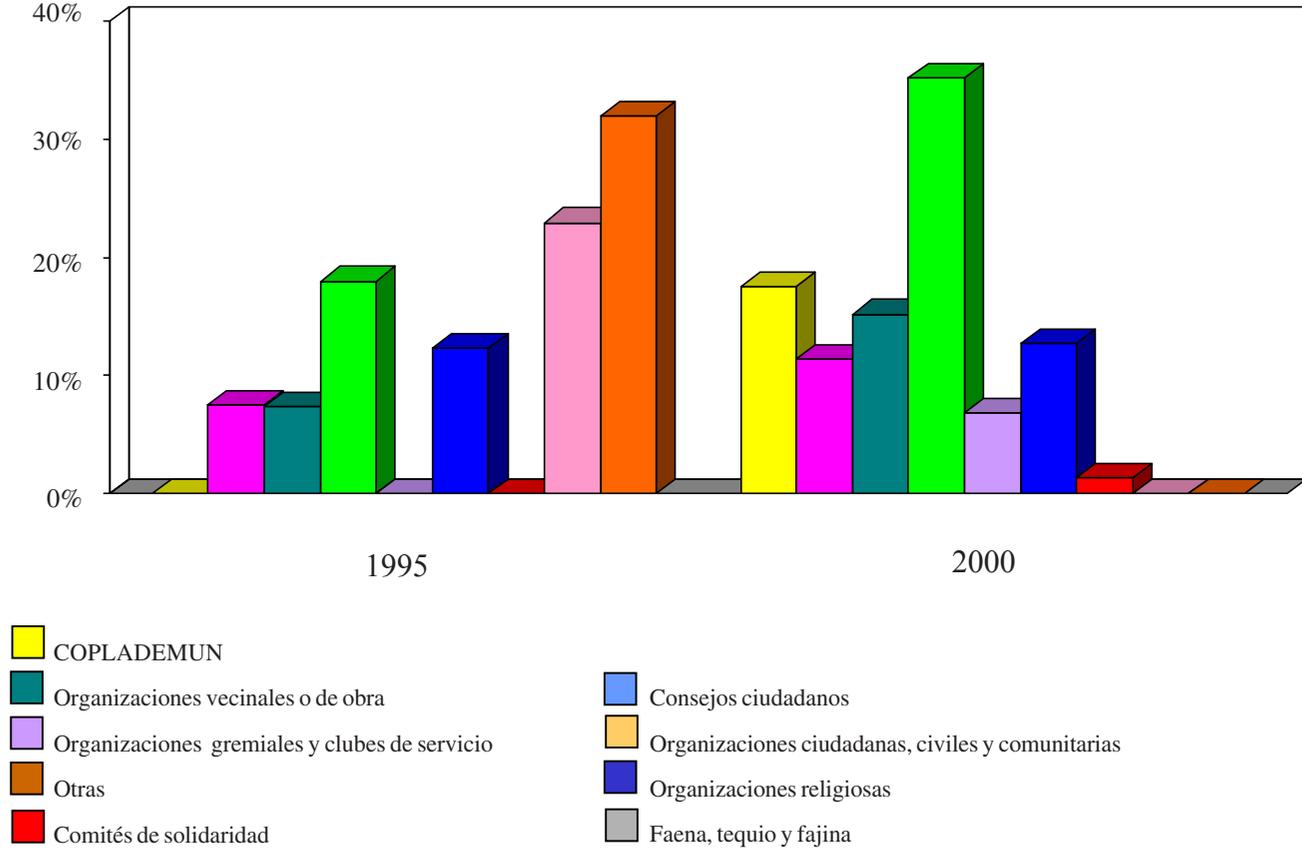
⁸ Esta parte se desarrolló ampliamente en un trabajo anterior, véase Ziccardi, Alicia (2002).

GRÁFICA 3

Organizaciones o agrupaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio (porcentajes)

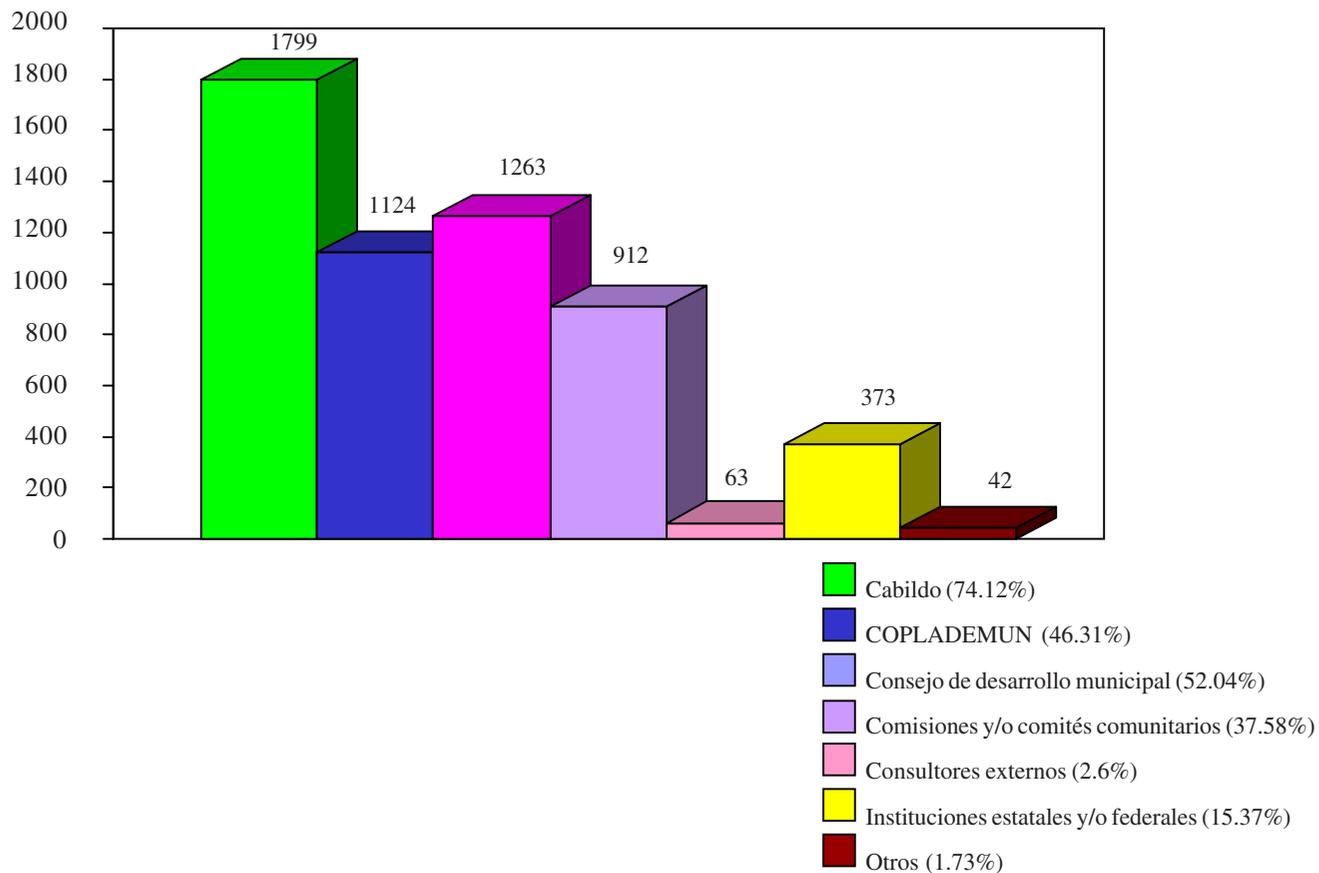


GRÁFICA 4
 Organizaciones de participación ciudadana más comunes en el municipio 1995 - 2000 (porcentajes)



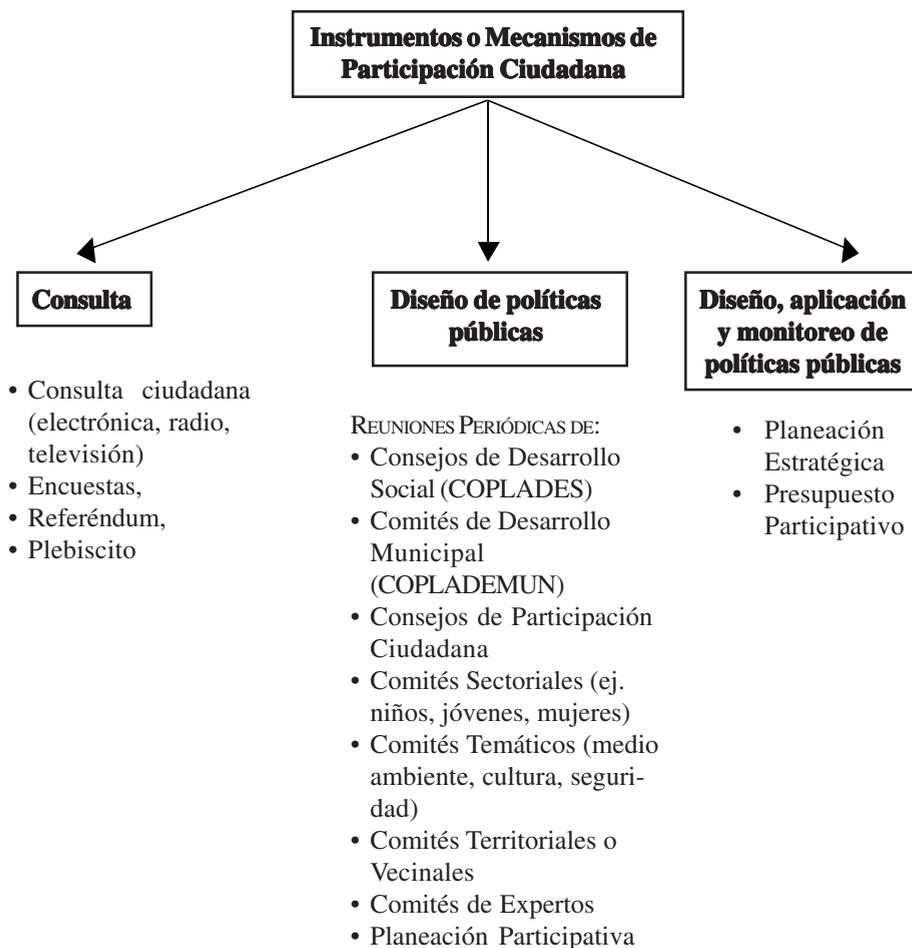
GRÁFICA 5

*Instancias que participan en la definición del destino del Fondo de Infraestructura Municipal (FISM)
(total de municipios)*



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000, INDESOL, INEGI.

LÁMINA 3



principalmente vivienda y equipamientos colectivos y donde el comportamiento de sus dirigentes y miembros estuvo signado por las formas de oposición y lucha contra el régimen priista. Por otro, hay un amplio número de organizaciones subordinadas y vinculadas al aparato institucional o al PRI durante los 70 años en que actuó como partido hegemónico, como es el caso de las primeras juntas de vecinos del Distrito Federal o de las agrupaciones que formaban parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

No puede decirse que éstos hayan sido espacios en los cuales se desarrolló una cultura democrática o desde los que se crearon instrumentos eficaces de participación ciudadana. Por el contrario, valores provenientes del paternalismo y el autoritarismo están fuertemente arraigados tanto en la ciudadanía y en sus organizaciones, como en los funcionarios públicos. Esto ha llevado a que las formas de relación que prevalecen sean de tipo clientelar, basadas en la atención a demandas puntuales de grupos de presión, más que en formas efectivas de procesamiento de las mismas y/o a mecanismos de cooperación social o corresponsabilidad.

Sin embargo, debe decirse que la consulta siempre ha existido, el PRI la activaba particularmente en períodos preelectorales organizando grupos de discusión y debate en los que participaban expertos, representantes de grupos de interés, profesionistas y gremios. Esa forma de enriquecer la plataforma programática la adoptaron también los demás partidos, como es el caso de los grupos de trabajo de la transición organizados por el PAN, en el que participó un amplio y variado número de actores sociales en la elaboración de propuestas para el gobierno de Vicente Fox. Pero pasado el proceso electoral, este tipo de consulta deja de ser un mecanismo frecuentemente activado y/o se hace de manera más ritual que efectiva.

En algunos casos la ley obliga a la aplicación de la consulta sobre ciertas decisiones de gobierno. Por ejemplo, en materia de planeación urbana las leyes de desarrollo urbano suelen prever la consulta pública como un requisito previo a que la instancia legislativa local apruebe el programa en cuestión. Sin embargo, la falta de difusión y de metodologías que promuevan la participación hace de estos espacios lugares de aprobación de documentos cuyo contenido es poco conocido o comprendido por desinformación y por su complejidad técnica (cfr. Ziccardi, Alicia, coord., 2003). Algunos gobiernos locales han recurrido a la consulta antes de la realización de una importante obra en la ciudad (por ejemplo Tijuana), pero son experiencias puntuales que no han significado transformar sustancialmente el estilo de gobernar. También, en los últimos años, el gobierno del Partido de la Revolución Democrática en el Distrito Federal, cuyo jefe de gobierno es Andrés Manuel López Obrador, ha recurrido a la consulta telefónica de acciones del ejecutivo, como por ejemplo el cambio de horario o la importante decisión de construcción de los segundos pisos en las vías rápidas (el Periférico). La baja participación de la ciudadanía en una ciudad donde existe una elevada dotación de teléfonos y una población con un nivel de escolaridad promedio relativamente alto, indica que la apa-

tía y el desinterés reflejan la falta de información y de credibilidad respecto al efecto que puede tener la opinión del ciudadano con relación a un acto de gobierno. En este último caso lo que se busca con la consulta es cumplir con un requisito que legitime la decisión tomada por el ejecutivo local.

Sin embargo, ha habido importantes decisiones gubernamentales que rechazó la ciudadanía, lo cual obligó a que no se ejecutaran determinados proyectos o acciones. En este sentido, una hipótesis de investigación es que no se pueden tomar decisiones sin la consulta y aprobación de la ciudadanía cuando la acción gubernamental puede afectar sus intereses particulares más inmediatos, en especial aquellos vinculados con la propiedad del suelo. Tal es el caso de las políticas urbanas en la ciudad de México, donde los vecinos de algunas zonas han aprobado, hace más de una década, programas de control del uso del suelo (ZEDEC) y se niegan a revisarlos aun cuando en los hechos la normatividad contenida en los mismos no se cumple y da origen a que se produzcan intensos cambios de uso por la vía de la informalidad o la corrupción. La falta de confianza en las autoridades y en los procedimientos lleva a aferrarse a un instrumento de gobierno que no garantiza los fines para los que fue elaborado, pero que sirve para confrontar y denunciar la ilegalidad de las acciones que por vías informales se utilizan para transformar en los hechos el uso del suelo. Otro ejemplo que obliga a poner atención al poder que puede ejercer la sociedad local es del proyecto de construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México, promovido en 2002 por el gobierno federal. Dicho proyecto afectaba a los ejidatarios de los municipios en que se iba a localizar, quienes poseían legítimos derechos de propiedad sobre las tierras afectadas y a los que se les propuso una compra a muy bajo precio. En este caso no fueron consultados ni la ciudadanía ni las autoridades locales y el desenlace fue un conflicto social de tal magnitud que el presidente Vicente Fox decidió dar marcha atrás y cancelar uno de los principales proyectos de su programa de gobierno. En ambos casos no se trata de un reclamo por ampliar los espacios de participación ciudadana para formular propuestas de consenso, sino de frenar e impedir acciones de gobierno.

El segundo tipo de instrumentos de participación ciudadana asociados al diseño de las políticas sociales, se basa en las consultas a ciudadanos, organizaciones y expertos sobre determinados temas. Como se dijo, en México hay mucha experiencia en la creación de comités formados por expertos, vecinos, representantes de profesionistas y/o gremios, miembros de ONGs u organizaciones civiles. Por lo general, son espacios de acción colectiva de tipo sectorial tales como los comités de vivienda, desarrollo social, seguridad, ecología. Su existencia suele estar definida en las leyes y reglamentos que rigen en cada materia, y su actuación es bastante formal y burocrática y lo más común es que las mismas autoridades designen a sus miembros. Se acostumbra elaborar y aprobar un reglamento sobre su funcionamiento, pero el método de trabajo son las reuniones, donde lo principal es legitimar decisiones gubernamentales o intentar incidir, sin compromisos claramente estable-

cidos, en alguna decisión de gobierno. Puede ser que a partir de alguna idea aportada por algún miembro surjan propuestas para acciones gubernamentales pero, por lo general, prevalece una dinámica burocrática donde las decisiones están en manos de los funcionarios.

Los instrumentos de participación ciudadana del tercer tipo, aquellos en los que la ciudadanía participa en el diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales, son muy pocos en México. Una primera experiencia que puede incluirse en este grupo es la que se llevó a cabo durante el proceso de reconstrucción de viviendas de la ciudad de México, después de los sismos del 1985. El conflicto social que se desencadenó con la tragedia en la que perdieron la vida miles de ciudadanos y quedaron sin vivienda varias decenas de miles de familias, encontró salida al crearse una mesa de concertación, un amplio espacio de discusión y propuestas en el que participaban más de ochenta organizaciones de damnificados, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno federal y de organismos de vivienda, así como también arquitectos de la UNAM y representantes de ONGs. En este espacio se definieron cuestiones técnicas, sociales y urbanas y se formuló un programa de viviendas en función de la capacidad de los vecinos para acceder a un crédito, ya que de acuerdo con su condición laboral tenían ciertos derechos en organismos públicos (INFONAVIT, FOVISSTE) que podían hacerse efectivos. Además se creó un organismo para reconstruir las vecindades del centro de la ciudad, el cual recuperó la experiencia del FONHAPO en materia de vivienda para no asalariados, y en el que trabajaron conjuntamente los técnicos de la UNAM y de ONGs con los vecinos, en particular mujeres, tanto en el diseño como en las formas de control de la construcción de sus viviendas. Se ha reconocido que un hecho físico como el terremoto generó una situación de crisis social tal que obligó a las autoridades a buscar reconstruir su legitimidad, y entre otras acciones⁹ la fundamental fue la elaboración de un programa de nuevas viviendas realizado con la participación de las organizaciones que creó la ciudadanía afectada.

Otras experiencias en las que se desarrollaron instrumentos innovadores de participación ciudadana son los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal realizados por la UNAM a solicitud de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) del gobierno de la ciudad de México, entre 1997 y el 2000. Para la realización de estos programas, que se llevaron a cabo en barrios o zonas de la ciudad en los que existían fuertes conflictos urbanos y sociales, se elaboró una metodología de participación ciudadana basada en la consulta y toma de decisiones colectivas y que además planteaba crear una instancia, un comité técnico, formada

⁹ En 1987 se crea la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, primera instancia de representación política partidaria del gobierno de la ciudad de México. Cabe también mencionar que el movimiento de damnificados, y en particular algunas agrupaciones como la Asamblea de Barrios, que surgió en el centro de la ciudad, estuvieron en el origen de la creación del PRD.

por ciudadanos y funcionarios que llevaran a cabo las tareas de monitoreo. En las etapas de diagnóstico y elaboración de las propuestas se realizaron encuestas, reuniones con grupos, talleres de discusión y análisis, así como entrevistas a informantes claves. Su principal debilidad está en el bajo grado de cumplimiento de las acciones contenidas en estos programas y en la ausencia de monitoreo de los acuerdos tomados, aun en los casos que fueron aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo cual les dio fuerza legal. Pero sin duda lo más valioso de esta experiencia no fueron sólo los programas realizados, sino el proceso de planeación en el que participaron diferentes actores sociales e institucionales, transformando relaciones sociales inicialmente muy conflictivas, en espacios de debate abierto y respetuoso en los que se construyeron acuerdos básicos. Por ello quizá su principal aportación es haberse diseñado y puesto en práctica un instrumento que permitió avanzar en la construcción de una cultura democrática.

Finalmente, cabe incluir en este grupo de instrumentos el Presupuesto Participativo desarrollado por la Delegación Tlalpan, gobernada por el doctor Gilberto López y Rivas del PRD. Con la cautela propia de un mandato gubernamental que dura sólo tres años esta experiencia se denominó “Hacia un presupuesto participativo” y puede considerarse un valioso intento de recuperar y adaptar a la realidad local la metodología del presupuesto participativo creada en las ciudades brasileñas gobernadas por el Partido de los Trabajadores (PT), que muchas otras ciudades de América Latina y España han adoptado. Los instrumentos diseñados para la consulta a la población sobre las prioridades y obras, así como la constitución de espacios de participación ciudadana para el debate y monitoreo de las acciones realizadas hacen de ésta una experiencia realmente innovadora en el contexto mexicano, así como un serio intento por democratizar el proceso de diseño e implementación de políticas sociales. El principal desafío es que una vez producido el cambio de gobierno delegacional y a pesar de que es el mismo partido, el PRD, el que controla el ejecutivo local, esta experiencia sea valorada positivamente por los nuevos funcionarios y por los vecinos, para que la misma se consolide.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Podemos concluir este trabajo remarcando el hecho de que en México hay una amplia experiencia en la formación de organizaciones sociales autónomas y de instancias de participación institucionalizadas, pero esto no significa que las mismas sean formas de participación desde las cuales se pueden democratizar las políticas sociales. Los principales obstáculos radican en las formas tradicionales de representación de la ciudadanía, en la ausencia de diseños originales de participación, las resistencias que poseen funcionarios, técnicos y políticos para dialogar y tomar decisiones conjuntamente con la población y, sobre todo, en la falta de instrumentos

novedosos de participación ciudadana que sean eficaces para el logro de esos objetivos. Sin embargo, las experiencias puntuales, algunas consideradas en este trabajo, indican que desde el ámbito de las políticas sociales de nivel local existen algunos embriones en la construcción de una nueva forma de relación entre gobierno y ciudadanía que contribuyen a avanzar en la construcción de una democracia participativa.

Bibliografía

- ÁLVAREZ, Lucía y Ziccardi, Alicia, 2000, “Las organizaciones sociales de la ciudad de México” en Garza, Gustavo: *La ciudad de México en el fin del segundo milenio*, COLMEX, DDF.
- BODEMER, Klaus, Coraggio, José L. y Ziccardi, Alicia, 1999, *The urban social policies at the turn of the century*, Cuaderno de Investigación. Unión Europea-Cd. de Montevideo, pp. 87.
- BORJA, Jordi y Manuel Castells, 1998, *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*, United Nations for Human Settlements (UNCHS), Taurus, Madrid, España.
- BRUGUÉ, Quim y Gomá Ricard, 1999, *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.
- CABRERO, Enrique (coord), 2002, *Innovaciones en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, CIDE, Fundación Ford, CEDEMUN. México.
- CORDERA, Rolando y Ziccardi, Alicia (coord), 2000, *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*, Coordinación de Humanidades, IISUNAM, Facultad de Economía de la UNAM, Miguel Angel Porrúa. México.
- CUNILL, Nuria, 1991, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela.
- DAHRENDORF, Ralf, 1980, “Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies”, en *The Political Quarterly*, vol. 51, núm. 4, oct-dic., Londres.
- DE TOCQUEVILLE, Alexis, 1978, *La democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- FONT, Joan (coord.), 2001, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel, Barcelona, introd. (pp. 13-30).
- GOMÁ, Ricard y Font, Joan, “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, en Font, J., *op. cit.*
- GOMÁ, Ricard y Rebollo, Oscar, 2001, “Democracia local y ciudadanía activa: reflexiones en torno a los presupuestos participativos”, en Font, J., *op. cit.*
- Gobierno del Distrito Federal, Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, 1998.
- Gobierno del estado libre y soberano de Jalisco, Ley de Participación Ciudadana de Jalisco, 1998.
- GUILLÉN, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. COLEF, Porrúa, México.
- Indesol-INEGI, 2002, Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000.

- LORÍA, Cecilia, 1998, *La ciudadanía toma la palabra*. Cuaderno para el ciudadano y la ciudadana, Causa Ciudadana, México.
- MARTÍNEZ Assad, Carlos, 1996, *¿Cuál destino para el D. F. Ciudadanos, partidos y gobierno por el control de la capital*. Océano, México.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos y Ziccardi, Alicia, 2000, *Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales*, en Cordera, R. y Ziccardi, A. (coords.) *op. Cit.*, pp. 703-738.
- MARSHALL T. H. “Ciudadanía y clase social”, en Marshall, T. H. y Bottomore, T *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 15-82.
- Mecatí, José, L. Michel, Marco A. y Ziccardi, Alicia, 1987, *Casa a los damnificados*. IISUNAM, México.
- SALAZAR Ugarte, Pedro, 1998, “La situación de la participación ciudadana en el Distrito Federal. Un punto de vista legal”, *Diálogo y Debate*, pp. 109-125.
- Secretaría de Gobernación, 2001, Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, México.
- Secretaría de Desarrollo Social-INEGI. 1995, 2000 y 2002. Encuesta Nacional sobre Desarrollo institucional municipal, México.
- SUBIRATS, Joan, 2001, “Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas”, en Font, J., *op. cit.*, pp. 33-58.
- ZICCARDI, Alicia 1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Miguel Ángel Porrúa-IISUNAM, México.
- y Homero Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*. Cuaderno de Avances de Investigación, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, México, 1997.
- ZICCARDI, Alicia, 2002, “La participación ciudadana en la gestión municipal. Notas a partir de la encuesta Nacional sobre Desarrollo Municipal”, en Santín, Leticia (coord.) *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, INDESOL, México, pp. 43-73.
- ZICCARDI, Alicia, 2002a. “La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos”, FLACSO-IBERGOB, México (en prensa).
- ZICCARDI, Alicia (coord.), 2003, *La Planeación urbana participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano* en el Distrito Federal, IIS-UNAM-PUEC -Posgrado de Urbanismo, México.
- ZICCARDI, Alicia 2003, “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo mexicano”, en Cordera, Rolando (coord.). *Federalismo social, federalismo fiscal*, UNAM 2003 (en prensa).