



Pobreza urbana y políticas de inclusión social en las comunidades complejas

URBAN POVERTY AND SOCIAL INCLUSION POLICIES IN COMPLEX COMMUNITIES

Alicia Ziccardi

México, Doctora en Economía, Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Autónoma de México.
ziccardi@servidor.unam.mx

Recibido: 30 de enero de 2008

Aprobado: 30 de octubre de 2008

Resumen

Los sistemas para la medición de pobreza, la desigualdad y la exclusión permiten comprender las condiciones sociales reinantes; tales condiciones caracterizan las sociedades actuales y definen las comunidades complejas en vista de que expresan la fragmentación social. Esta fragmentación se evidencia, además de en las relaciones de acceso a bienes y servicios, en el espacio físico; los estudios han demostrado que en Latinoamérica el componente patrimonial es el que se encuentra en mayor carencia por sobre la de alimentos y la de capacidades (salud y educación).

El espacio urbano acentúa las desigualdades, genera un impacto en la vida urbana de los colectivos sociales. Las condiciones en las ciudades de América Latina son deplorables, las necesidades no cubiertas rebasan las previsiones y siguen en aumento. Este artículo analiza las condiciones de la pobreza urbana en América Latina y las políticas que para resolver el fenómeno de la pobreza se han adoptado con el fin de proponer pautas de inclusión social.

Palabras clave: Pobreza, desigualdad, exclusión, economía, Latinoamérica.

Abstract

The methods for the measurement of poverty, inequality and exclusion, allow the understanding of the current social conditions; such conditions characterize the present societies and define the complex communities by the way of expressing the social fragmentation. This fragmentation is demonstrated in the relations of access to goods and services, as in the physical space; the studies have demonstrated that in Latin America the patrimonial component is the one in greater deficiency exceeding food and capacities (health and education).

The urban space accentuates the inequalities, generates an impact in the urban life of the social groups. The conditions in the cities of Latin America are deplorable; the uncovered necessities exceed the forecasts and continue increasing. This article analyzes the conditions of the urban poverty in Latin America and the policies adopted to confront the phenomenon of poverty in order to propose guidelines for social inclusion.

Key Words: Poverty, inequality, exclusion, economy, Latin America.

Introducción¹

En el siglo XXI las ciudades expresan espacialmente las profundas desigualdades económicas y sociales que caracterizan a su sociedad. En el marco de los procesos de globalización y la aplicación de políticas neoliberales se han amplificado los contrastes entre quienes viven en enclaves de riqueza y opulencia, las clases medias que acceden a niveles aceptables de vida y la mayoría de los sectores populares que habitan en una vivienda autoproducida y acceden a servicios públicos de baja calidad. Así, las ciudades son el reflejo de la marcada fragmentación social que caracteriza a las sociedades complejas.

El modelo de sociedad salarial y de estado de bienestar ha cedido paso a formas generalizadas de precariedad e informalidad que prevalecen en el mercado de trabajo urbano. Al incremento de la pobreza urbana y la desigualdad social se agregan las prácticas de exclusión social de que son objeto, principalmente, las clases populares, por su lugar de residencia, origen étnico, edad, género, tipo de actividad económica que desempeñan. De esta forma se genera un proceso de acumulación de desventajas económicas y sociales en determinados grupos sociales: mujeres jefas de hogar, jóvenes desocupados, inmigrantes, discapacitados, población de origen indígena, adultos mayores fuera de los beneficios de los regímenes sociales de bienestar.

En este contexto, las políticas sociales, como formas de actuación pública a través de las cual los gobiernos enfrentan la compleja cuestión social, adquieren mayor centralidad en el conjunto de las políticas públicas, al accionarse mecanismos distributivos que permitan contrarrestar los efectos más desfavorables de este proceso de *urbanización de la pobreza*, es decir, que el número de pobres que viven en ciudades es cada vez mayor en el total de pobres. La magnitud e intensidad del problema lleva a que la acción social del Estado, antes confinada al ámbito de lo estatal, adquiera un carácter público. Se trata principalmente de incluir a la ciudadanía y a sus organizaciones en las decisiones públicas, lo cual ha llevado a que se registren interesantes experiencias de democracia directa que otorgan calidad a la democracia representativa como forma de gobierno.

El propósito de este trabajo es presentar algunos conceptos del marco conceptual y una aproximación a las condiciones que prevalecen en las ciudades del siglo XXI, a partir de considerar las particularidades que asume la pobreza urbana, la desigual-

¹ Este artículo es la transcripción de una ponencia que recoge los primeros resultados del proyecto de investigación *Pobreza urbana y exclusión social en las sociedades complejas*, el cual se lleva a cabo en el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, que cuenta con un apoyo otorgado por la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la misma universidad. El mismo tiene como contraparte europea el proyecto desarrollado por el equipo del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, dirigido por Joan Subirats.

dad y la exclusión social. Al mismo tiempo se presentan tres componentes centrales de las nuevas políticas sociales destinadas a atender a los sectores sociales urbanos más vulnerables: la idea de construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, el papel del gobierno local y las formas de participación ciudadana.

La pobreza urbana, la desigualdad y la exclusión social son procesos que están íntimamente relacionados entre sí y que afectan a un amplio conjunto de la población que habita en las ciudades. Sin embargo, tratar de distinguirlos analíticamente puede contribuir a comprender las características particulares de cada uno y la complejidad de los problemas que afectan de manera acumulativa a determinados conjuntos sociales y que pretenden ser atendidos por las llamadas políticas sociales.

La urbanización de la pobreza

La 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, precariedad laboral.

En este sentido quienes primero identificaron cuáles eran las principales causas que generaban la pobreza en el capitalismo fueron Marx y Engels que en el siglo XIX hallaron la clave en los procesos de generación de plusvalía apropiada por la burguesía durante el proceso de producción de mercancías, encontrando la principal explicación en la determinación del precio de la fuerza de trabajo, el cual se hallaba por debajo de su valor pero garantizaba, al trabajador y a su familia, a través del salario el nivel de la sobrevivencia física (Morell, 2002). Estas explicaciones, como luego se verá, fueron el núcleo conceptual a partir del cual se desarrolló en América Latina en los años sesenta la noción de marginalidad.

Pero trabajos recientes consideran que Rowntree es el primer autor que se preocupa por definir la pobreza a partir de sus estudios sobre las condiciones de vida en York a inicios del siglo XX. Desde una visión pragmática consideró pobres a todos aquellos que eran incapaces de lograr una sobrevivencia física. Este autor ofreció una concepción de *pobreza absoluta*, una medida absoluta de pobreza al determinar el nivel de ingreso que proveía un mínimo estándar de vida, basado en la satisfacción de necesidades biológicas de comida, agua, vestido y vivienda, es decir, un mínimo capaz de garantizar la eficiencia física. Pero la operacionalización de esta definición presenta un conjun-

to de problemas, porque al tratar de determinar el mínimo de la sobrevivencia y cuantificarlo, no se contempla que el estándar de vida cambia en el tiempo y es diferente entre individuos, culturas y sociedades. Es decir, el mínimo se establece en función de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades físicas pero sin considerar las necesidades culturales y sociales que poseen los individuos que viven en determinada sociedad (cfr. Barnes, M., 2002).

Mucho tiempo después Townsend, P (1970, 2003) 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. Así, definió una línea de pobreza, debajo de la cual se sitúan individuos que son incapaces de participar plenamente en la sociedad a la que pertenecen.

Pero más allá de las críticas que hiciera a esta noción Amartya Sen (2003), en el sentido que hay un núcleo irreductible en la idea de pobreza y que está dado por el hambre y la inanición, la noción de pobreza relativa parece ser apropiada para ser aplicada a situaciones de privación en el medio urbano por diversas razones, entre las cuales pueden mencionarse:

1. En las ciudades es más difícil que prevalezcan situaciones generalizadas de pobreza absoluta si por tal se entiende carencia de alimentación, agua, vestido o una vivienda precaria, es decir, un mínimo estándar de vida.
2. La ciudad es una aglomeración de población y actividades que ofrece un conjunto de bienes y servicios colectivos al conjunto de la ciudadanía independientemente de su capacidad de apropiación en el mercado (educación, salud, recreación)².
3. La intensidad de la pobreza urbana es menor y sus manifestaciones y componentes son distintos a la pobreza rural por lo que en su evaluación, el diseño y la aplicación de políticas sociales debe reconocerse que las carencias de bienes y servicios en la que viven los sectores populares deben ser confrontadas con el

² En los años setenta alrededor de la temática de los bienes de consumo colectivo, de su definición y del papel del Estado en la provisión de los mismos, se desató una interesante polémica, principalmente entre Manuel Castel y Jean Lojkine, quienes desde el interior de las concepciones marxistas de la ciudad debatieron las particularidades de estos bienes y sus formas de consumo particular.

patrón de vida medio, las costumbres y los hábitos sociales y culturales que prevalecen en ese espacio urbano.

4. En la actualidad, el fuerte crecimiento de la pobreza urbana y la desigualdad social y espacial en las ciudades, indica que se ha producido una fuerte ruptura en las condiciones de vida del conjunto de la ciudadanía porque se han amplificado las distancias sociales entre las mayorías que deben aceptar niveles de vida mínimos y pequeños grupos de las clase alta que viven en la opulencia. Esto ha llevado a caracterizar a la ciudades actuales como divididas, fragmentadas o segmentadas (Ziccardi, 1998). Por lo tanto, en la búsqueda de diferenciaciones entre el mundo rural y urbano y en las diferenciaciones intraurbanas la noción de pobreza relativa puede ser utilidad para la investigación social.

Ahora bien, estas preocupaciones conceptuales han sido desplazadas por una preocupación por medir la magnitud de la pobreza urbana, lo cual es de central importancia para evaluar la escala de los problemas y los recursos que se aplicarán en las políticas y programas sociales. Pero, sin duda, es el planteamiento conceptual lo que define el contenido de estas políticas públicas. Así, en América Latina se advierte, en las dos últimas décadas, un marcado crecimiento de la pobreza urbana; según CEPAL (2004), de un total de 221 millones de pobres, el 66% habita en ciudades. Esta situación ha llevado a señalar que se asiste a un proceso de urbanización de la pobreza, tal como ya fue definido.

En el caso de México, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza ha realizado un esfuerzo por estimar la magnitud de la pobreza urbana de acuerdo con tres diferentes componentes: alimentario, de capacidades y patrimonial. Así, según datos del año 2004, 26,4 millones de mexicanos se hallaban en situación de pobreza patrimonial, mientras que más de 11 y 7 millones se hallaban en situación de pobreza de capacidades y alimentaria, respectivamente³. En consecuencia, estos datos indican que el componente de mayor importancia en la pobreza urbana es el componente patrimonial.

Ahora bien, la ciudad es una aglomeración de población, actividades, bienes y servicios colectivos. En su territorio los individuos tienen más posibilidades de desarrollar, aunque sea de manera informal y precaria, alguna

actividad remunerada que cubra sus necesidades de alimentación y las de su familia y, al mismo tiempo, pueden acceder a un conjunto de bienes tales como la salud, la educación, la cultura o la recreación. Pero para disponer de una vivienda precaria y acceder a servicios habitacionales básicos (agua, drenaje) la mayoría de los sectores populares deben aceptar vivir en la periferia paupérrima, en condiciones de inseguridad legal respecto a la tenencia de la tierra, hacinamiento habitacional, déficit o baja calidad de los servicios públicos.

Esta pobreza patrimonial es la razón por la que los programas de atención a la pobreza urbana deben dedicar un alto porcentaje de los recursos a la creación de infraestructura básica (agua y drenaje) y de equipamientos comunitarios (centros de salud, centros de atención a la infancia, clubes deportivos o espacios culturales), así como a la producción o mejoramiento de vivienda popular. Es decir, este tipo de acción social del Estado se corresponde con la consideración de que el principal componente de la pobreza en el medio urbano es el patrimonial y que las políticas y programas dedicados a su superación exigen un diseño e implementación originales y diferentes aplicados en el medio rural⁴.

Las dimensiones de la desigualdad

En 2005, la ONU afirmó que el mundo está atrapado en el dilema de la desigualdad y que pese a que ha habido un considerable crecimiento económico en muchas regiones, el mundo es más desigual que hace 10 años. El dilema de la desigualdad entre los países ha ido de la mano de la globalización y estos procesos han incidido negativamente en el empleo, la seguridad laboral y los salarios. Esto ha generado una situación en la que prevalece una desigualdad económica, social y espacial amplificada, en la última década, como consecuencia de la aplicación de las políticas económicas neoliberales.

La desigualdad se manifiesta 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 de opulencia en la que viven algunos sectores de la población y la miseria de las mayorías. De esta forma se registra un acceso diferencial al empleo y a los bienes y servicios que se expresa en las condiciones de trabajo y de vida que deben soportar determinados colectivos sociales:

3 Esta misma fuente indica que en el medio rural se encuentran más de 10 millones de mexicanos en pobreza alimentaria, más de 14 millones en pobreza de capacidades y más de 22 millones en pobreza patrimonial.

4 Por ejemplo, cuando en México se aplica en las ciudades el Programa Oportunidades del gobierno federal el cual diseñado originalmente para atender la pobreza en el medio rural surgen un conjunto de problemas difíciles de superar.

los indígenas, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar, los adultos mayores que carecen de seguridad social o los jóvenes de las clases populares que no poseen niveles adecuados de educación y capacitación y deben aceptar insertarse en el mercado de trabajo informal, aceptando bajas remuneraciones y careciendo de la protección de la seguridad social. La importancia de este fenómeno es tal, que en los países del mundo desarrollado se ha anunciado el inicio de una *nueva era de la desigualdad* (Fituossi y Rosanvallon, 1997) y en América Latina se ha afirmado que prevalece un exceso de desigualdad, puesto que la mayoría de los países del área presentan niveles mayores de desigualdad a lo que podría esperarse de acuerdo con su nivel de desarrollo (Londoño, 1996).

Por otra parte, con la intención de abordar la desigualdad en sus diversas manifestaciones, los autores antes mencionados confeccionaron, a partir de la realidad francesa, un “repertorio de desigualdades”, las cuales se fundan en los siguientes procesos económico-sociales e institucionales:

1. La desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende solo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan éstos con la coyuntura.
2. Las mujeres que se han integrado a la economía debiendo aceptar condiciones diferenciales a las de los hombres en materia salarial, de precarización del trabajo y entre las que se advierten los mayores índices de desempleo.
3. Las desigualdades geográficas entre regiones de un país o de áreas en una ciudad, expresión territorial de las desigualdades sociales.
4. Las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial.
5. Las dificultades u obstáculos para acceder al sistema financiero.
6. La situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana de diferentes colectivos sociales en relación con la salud, la vivienda, los equipamientos públicos, el transporte.

Podría decirse que las desigualdades sociales han sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero las mismas no solo se han incrementado sino que han adquirido nuevos contenidos en las últimas décadas. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso, fuertemente arraigadas, obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL, 1996).

La principal desigualdad continúa siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Pero también se advierte que las desigualdades se vinculan con la diversidad étnico-cultural que prevalecen en las ciudades del siglo XXI. En las ciudades europeas la población migrante de Europa Oriental, África y Latinoamérica, y en las ciudades de América Latina, como Lima, La Paz o Ciudad de México, la población de origen indígena deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño (1996) considera que el principal factor que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones, porque la lenta expansión de la formación del

capital humano ha neutralizado otros factores vinculados al crecimiento económico, y afirma que “el trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región”.

Frente a estas posiciones que colocan en la educación la principal fuente de desigualdad social, José Luis Coraggio (1998) sugiere ponderar el factor educación (formal) como una política social principal que haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas) con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Es decir, la educación es una política social sectorial, una de las más importantes junto con la de salud, pero por sí sola no puede contribuir a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital. Para lograr esto último se requieren intervenciones en el terreno de la capacitación y de las habilidades básicas para aplicar programas de apoyo y de flexibilización a determinados colectivos sociales que deben sortear diferentes obstáculos para incorporarse al mercado de trabajo, como es el caso de las mujeres jefas de hogar, para quienes es necesario crear centros infantiles para el cuidado y atención de sus hijos pequeños si se quiere garantizar su integración en el mercado de trabajo urbano.

En este sentido, el género es, sin duda, otra fuente de desigualdad, puesto que las mujeres con igual calificación que los hombres reciben menores salarios. Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. Por ejemplo, en el territorio del Distrito Federal, en la década de los años noventa, el 73% de analfabetas eran mujeres, y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi, A, 1998).

Pero en las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina la desigualdad más claramente observable es la que se expresa territorialmente, lo que genera diferentes consecuencias sociales y, sin duda, crea condiciones propicias para el incremento de la violencia y la inseguridad. La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos es un indicador de la desigualdad social que prevalece en nuestras ciudades. Las ciudades latinoamericanas, de acuerdo con la escala y al grado de desarrollo del país, desde siempre se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Pero actualmente esta diferenciación territorial se ha acrecentado, y el espacio urbano expresa claramente la polarización social que existe en nuestras sociedades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y tener garantizado el acceso a bienes y servicios básicos. Además, el masivo proceso de autoproducción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas y políticas para desarrollarse, pues existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos espontáneos u organizados por las mismas clases populares; esto hace que se incremente el hacinamiento en los existentes. A la vez, la acción financiera gubernamental promueve la creación de una oferta habitacional por parte del capital privado que se localiza en las periferias cada vez más lejanas, carentes de urbanización y de servicios básicos, con

lo que se genera una situación de presión social sobre los gobiernos locales que, por lo general, no participaron en esas decisiones gubernamentales.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega, en algunos casos, la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares. Sin embargo, en América Latina, los gobiernos de las ciudades del Partido del Trabajo, hace más de dos décadas realizan esfuerzos para que una parte del siempre limitado presupuesto local frente al conjunto de las necesidades y demandas sociales pueda ser asignada con criterios de equidad a partir de una intensa participación y movilización ciudadana. Las innovaciones que introdujo en la gestión democrática de las ciudades el presupuesto participativo de Porto Alegre, Curitiba, Sao Paulo, Río de Janeiro y muchas otras ciudades brasileñas fue tal que este instrumento también es aplicado ya en otras ciudades de Latinoamérica, España, Francia y Alemania.

Sin duda, se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres dentro de la gran ciudad y una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

En las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos tienen muchas más posibilidades de acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Pero en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) persisten graves carencias, y es común que en los barrios populares de la periferia el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado de los trabajadores.

Ante ello, una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión:

1. La magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad.
2. La capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat.

3. La capacidad organizativa de la ciudadanía.
4. Las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

Sobre la exclusión social y la marginalidad urbana

La noción de exclusión social ha sido recuperada recientemente por la sociología urbana francesa y ha sido incluida en los contenidos de las políticas sociales que promueve la Unión Europea para lograr mayor cohesión social en esa región. Actualmente, la exclusión alude a una situación generalizada de desempleo de larga duración, inestabilidad, flexibilidad y degradación de las condiciones prevalecientes del mercado del trabajo urbano, incremento en el déficit de vivienda, aparición de nuevas formas de pobreza entre inmigrantes, mujeres y jóvenes, así como también los procesos que se enmarcan en la crisis del estado benefactor y de los sistemas de la seguridad social (Cfr. Rosanvallon, 1995). Las dimensiones o los campos que hacen operativo el concepto de exclusión social son entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la justicia, a la instrucción; el aislamiento, la segregación territorial, las carencias y mala calidad de las viviendas y los servicios públicos de los barrios de las clases populares; la discriminación por género a que están expuestas las mujeres en el trabajo y en la vida social; la discriminación política, institucional o étnico-lingüística en que se encuentran algunos grupos sociales.

Es decir, la exclusión social hace referencia a procesos y prácticas de las sociedades complejas que son “factores de riesgo social” compartidos por determinados colectivos sociales (inmigrantes, colonos, mujeres, indígenas, discapacitados). Esto se da en un contexto social caracterizado por el debilitamiento de los cimientos de la llamada sociedad salarial y de los regímenes de seguridad social, lo cual obliga a advertir que, en lugar de identificar grupos particulares de excluidos, se crea una situación que afecta cada vez más al conjunto de los trabajadores (Castell, 1995).

Brugué, Gomà y Subirats (2002), consideran que si bien la noción de exclusión social remite en primer término a factores estructurales, estos no son los únicos. Por ello amplían la perspectiva más allá del mundo laboral e identifican tres grupos de factores que inciden en los procesos de la exclusión:

1. La *fragmentación tridimensional de la sociedad* que genera la diferenciación étnica, la alteración de la pi-

rámide poblacional y la pluralidad de formas de convivencia familiar.

2. El impacto de la economía posindustrial sobre el empleo que genera, por un lado, trayectorias ocupacionales en un abanico de itinerarios complejos y dilatados en el tiempo y, por otro, *la irreversible flexibilidad de los procesos productivos* en la economía informacional, desregulación laboral, erosión de derechos laborales y debilitamiento de esquemas de protección social.
3. *El déficit de inclusividad del estado de bienestar* que ha consolidado fracturas de ciudadanía y el carácter segregador de ciertos mercados de bienestar con una presencia pública muy débil (ej: el mercado del suelo y la vivienda).

Para estos autores el concepto de exclusión social alude, en primer término, a un fenómeno estructural que genera un nuevo sociograma de colectivos de excluidos. Un fenómeno que puede ser caracterizado como dinámico, en tanto afecta de forma cambiante a personas y colectivos en función de su vulnerabilidad a dinámicas de marginación; y como multidimensional, puesto que no se explica con arreglo a una sola causa, ni sus desventajas son únicas. Pero quizá su principal aportación es afirmar que se trata de un fenómeno que no es posible separarlo de la política, cuando dice que “la exclusión social no está inscrita de forma fatalista en el destino de ninguna sociedad sino que es susceptible de ser abordada desde los valores, desde la acción colectiva, desde la práctica institucional y desde las políticas públicas”. Su intención es enfatizar que ante una creciente precarización social y laboral, se advierte un déficit en las administraciones públicas las cuales no tienen agilidad para dar las respuestas adecuadas a demandas que son cada vez más heterogéneas y fragmentadas y, por lo tanto, solo pueden ser abordadas mediante formas de gestión que respondan flexiblemente a la problemática que enfrentan.

Esta visión, surgida de la observación y análisis de las condiciones laborales y de vida que prevalecen para determinados colectivos sociales en las ciudades europeas, pareciera tener en su carácter multidimensional puntos de encuentro con las teorías de la marginalidad que se elaboraron en los años sesenta en América Latina. Por ello, en un trabajo reciente he tratado de buscar la relación conceptual que existe entre la noción de exclusión social y la de marginalidad revisando los contenidos y alcances de esta última noción tanto desde la perspectiva marxista como la funcionalista (Ziccardi, 2006). En una apretada síntesis puede decirse que desde la perspectiva marxista el debate protagonizado prin-

cialmente José Nun y Fernando H. Cardoso se centró en la disfuncionalidad o la funcionalidad que se atribuía al concepto de masa marginal, en su distinción del tradicional ejército industrial de reserva y en la potencialidad política que podía atribuirse a estos mayoritarios sectores populares urbanos, que migrando del medio rural se asentaban en barrios populares en condiciones de inestabilidad y precariedad habitacional y de acceso a los servicios en la periferia de las ciudades latinoamericanas. Desde una perspectiva funcionalista los principales desarrollos fueron aportados por Vekemans y la DESAL, en Chile, y fueron el sustento ideológico de las políticas asistencialistas de la Democracia Cristiana. Para los mismos, la marginalidad era una manifestación de la desintegración interna de grupos sociales afectados por la desorganización familiar, la anomia y la ignorancia, lo cual impedía a estos grupos intervenir en las decisiones colectivas; esa falta de participación activa era la causa de su bajísima participación en los bienes constitutivos de la sociedad global. Por ello, desde esta concepción se promovía la tolerancia política hacia su existencia y, al mismo tiempo, suministrar servicios y mejoras en sus condiciones de vida. Por su parte, el sociólogo Gino Germani, en sus análisis sobre Argentina, consideraba que el sector marginal urbano podía ser políticamente importante, sin perder la marginalidad cultural y económica, ya que podía jugar un papel relevante de apoyo político, como había ocurrido durante el peronismo.

En este sentido, puede decirse que la polémica noción de exclusión social y la no menos polémica noción de marginalidad coinciden temporalmente y describen las restricciones de la demanda de mano de obra que presentaba el mercado de trabajo urbano en los años sesenta e inicios de los setenta, incluyendo ambas –la marginalidad es sus desarrollos funcionalistas– procesos no económicos propios de la vida social y política de las ciudades (Cfr. Ziccardi, 2006). Pero la cuestión que queda sin respuesta es saber por qué se recupera a mediados de los años noventa esta noción de exclusión social para explicar nuevas y diferentes condiciones que prevalecen en el mercado de trabajo, caracterizadas por la flexibilidad laboral, las prácticas de discriminación social a que están sujetos determinados colectivos sociales (los inmigrantes, las mujeres, los jóvenes desocupados, los adultos mayores), así con la desprotección en que se encuentra el conjunto de los trabajadores ante la crisis de los regímenes de la seguridad social.

Pero si bien la cuestión de la pobreza urbana fue incorporada en la agenda gubernamental y dio origen, desde los años cincuenta, a la aplicación de un conjunto

de políticas sociales que intentan contrarrestar esta situación de privación de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda) en la que viven la mayoría de los trabajadores, la problemática de la exclusión social, principalmente en lo relacionado con la discriminación como proceso social, comienza a ser introducida recientemente y de manera muy puntual en las políticas sociales, seguramente porque contrarrestar estos procesos implica diseñar e implementar políticas complejas dirigidas a modificar el mundo de las ideas y de las representaciones colectivas que comparte una sociedad en un momento dado.

Las políticas sociales de las sociedades complejas

Un tipo particular de políticas sociales son las llamadas políticas sociales de atención a la pobreza, las cuales corresponden a un tipo particular de acción social del Estado que se realiza con la intención de sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Cfr. Abranches et al. 1994).

Pero cuando se trata de enfrentar la pobreza urbana, las políticas sociales deben incluir no solo el componente alimentario y de capacidades (salud, educación) sino principalmente el patrimonial. Por otro lado, entre los principales rasgos de las actuales políticas sociales urbanas que se aplican en las llamadas sociedades complejas tres son de central importancia: a) la construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía, b) el papel de los gobiernos locales y c) la participación de la ciudadanía en la acción social del Estado.

Construcción y expansión de la dimensión social de la ciudadanía

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente T. H. Marshall (1998) en los años cincuenta, están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra principios de universalidad.

Pero, además, la ciudad es el espacio donde se fincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos, y los vocablos ciudad y ciudadanía, aunque no suelen asociarse, poseen una raíz común. En el Manifiesto del Congreso Europeo de Bienestar Social (1991) se afirmó que “La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de in-

tegración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades”; Jordi Borja (1991) entonces sostenía que “... apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea”. Actualmente, el tema de la construcción de una ciudadanía única es uno de los grandes retos de la Unión Europea, puesto que aún sobrevive una intensa desigualdad en el acceso a bienes y servicios básicos y en los procesos de hacer efectivos los derechos ciudadanos entre los estados que forman parte de la misma.

En América Latina la situación ha sido y es sustancialmente diferente. La construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con la historia particular de cada país. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años cuarenta, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad “primada” y/o en unas pocas ciudades. La crisis del modelo del estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Frente a ello aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social. No obstante, puede afirmarse que esta reconstitución de la ciudadanía es posible, principalmente, en el ámbito de las ciudades, porque la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que 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. Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

Pero la limitada institucionalización de la participación ciudadana o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia en América Latina. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una “ciudadanía segmentada” (Draibe, 1993). La misma se expresó espacialmente en las ciudades latinoamericanas siendo claramente observable: 1) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; 2) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales (Ziccardi, 1998).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas sociales se restringió al ámbito estatal y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de de-

mocratización política y de reforma del Estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado y, sobre todo, las crecientes demandas de la ciudadanía, obligaron a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales. Actualmente no basta en la actuación gubernamental asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de la ciudadanía sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Como se dijo, hoy nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido rasgos constitutivos en nuestras ciudades. Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas y se hagan efectivos los derechos ciudadanos para todos los habitantes de nuestras ciudades. Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer, de los habitantes de las ciudades, ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales, sociales y políticos.

El papel de los gobiernos locales

La globalización económica y la aplicación de políticas neoliberales llevaron a que la acción social del Estado debiera ser reestructurada profundamente para enfrentar los graves y negativos efectos sociales que generan estos procesos en la sociedad. Así, si bien en sus orígenes las políticas sociales fueron competencia exclusiva del gobierno nacional, su operación se ha ido trasladando a los gobiernos locales (estatal o municipal) en el marco del impulso que se ha dado a la descentralización de funciones gubernamentales. Por otra parte, se ha afirmado que, paradójicamente, con los procesos de globalización se produce una revalorización del papel de los gobiernos locales, en el diseño e implementación de las políticas públicas, en particular las políticas sociales (véanse: Castells, 1997; Castells y Borja, 1997; Bodemer, Coraggio y Ziccardi, 1999).

Para el caso europeo, Brugué y Gomà (1998) señalan que el principal desafío de las políticas sociales, que se sustentaron originalmente en un modelo de estado de

bienestar está hoy en la construcción de una agenda compleja a cargo de los gobiernos locales que implican tres ámbitos de actuación:

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

Es decir, se trata de acciones públicas que implican pasar de una agenda simple a una compleja mediante la realización de un rediseño relacional de políticas sociales. Es decir, se trata de crear nuevas relaciones entre la esfera pública local y la sociedad, sustentadas en nuevos instrumentos de participación personal, comunitaria y empresarial.

La principal función de las políticas sociales en el contexto de las ciudades europeas es generar procesos de inclusión de la ciudadanía, y por esa vía lograr la cohesión social. En el caso de América Latina, en cambio, los municipios enfrentan actualmente el reto de aplicar nuevas políticas sociales como políticas socio-económicas, es decir, políticas que se encarguen no solo de la gestión de medios de vida limitados sino de la promoción, desde el ámbito local, del desarrollo humano sustentable y sostenible (Bodemer, Coraggio, Ziccardi, 1999). Sin embargo, en algunos países de la región y en el contexto de un proceso de democratización política y fortalecimiento de la autonomía local, la mayoría de los gobiernos municipales tienen una agenda sumamente simple en materia de políticas sociales, la cual se limita a la provisión de bienes y servicios básicos, de infraestructura urbana y territorial (agua, drenaje, pavimentación) y, en menor medida, acciones de bienestar social comunitario, la mayor parte de las veces de tipo asistencialistas (atención a la niñez, a la juventud, a los ancianos, a las mujeres), mientras que otros han comenzado a elaborar agendas más complejas. Lo cierto, es que es bastante común que las políticas sociales del ámbito local se limiten a ser políticas de atención a la pobreza puesto que con escasos recursos se intenta hacer frente a las demandas más urgentes que presentan los sectores populares.

Ahora bien, el ejercicio de gobierno entre los tres ámbitos es, en general, sumamente complejo y lo es particularmente en materia de políticas sociales. Por ejemplo en México, lejos de tratarse de un federalismo

cooperativo, el gobierno federal fue un importante actor en la modernización del Estado a la vez que cumplió con una función compensatoria en las zonas más pobres o marginadas del país. Pero el control del gobierno central sobre el gasto social ha sido un componente fundamental del clientelismo político latinoamericano, en tanto genera intercambio de bienes y servicios básicos a los mayoritarios sectores populares por votos. Por ello, la alternancia en el control del aparato de gobierno no garantiza que se pueda modificar, en el corto plazo, este componente central de la cultura política de la que suelen ser portadores tanto los políticos y los funcionarios, como los ciudadanos.

Así, los programas de atención a la pobreza extrema que existen en casi todos los países, aunque apliquen criterios focalizados con diferentes variantes, por lo general son diseñados y aplicados en instituciones del ámbito federal e incluso pueden depender directamente del presidente. Los gobiernos locales, prácticamente, no participan en el diseño y a veces solo lo hacen en la operación de estos programas. Las instancias centrales suelen tener una agenda compuesta de un amplio y diversificado número de programas, mientras que la agenda de los estados y los municipios es extremadamente simple, relacionada con la creación de infraestructuras y con débiles políticas comunitarias.

Puede decirse, entonces, que más allá del discurso y la normatividad las políticas, o mejor dicho, los programas sociales de atención a la pobreza son, por lo general, extremadamente centralizados. El principal argumento es que los gobiernos locales tienen capacidades – financieras y humanas– limitadas para asumir estas funciones. Por otra parte, las relaciones entre las instancias del gobierno estatal y las del gobierno municipal no suelen sustentarse en eficaces mecanismos de coordinación institucional. Por todo ello, la nueva geografía política que sustenta la democracia exige revisar el centralismo y permitir a los gobiernos locales disponer no solo de mayores recursos sino de más autonomía y, sobre todo, de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local. En este sentido, en América Latina varios estudios han demostrado que la gran mayoría de los municipios latinoamericanos presentan un déficit institucional relacionado con:

1. Un diseño institucional obsoleto.
2. La fuerte dependencia de los ingresos con las participaciones federales y las grandes limitaciones para generar recursos propios.
3. El reclutamiento del personal con baja calificación profesional como respuesta a compromisos políticos.

4. El bajo nivel de incorporación de tecnologías de la información.
5. Políticas públicas locales sectoriales con poca coordinación institucional.
6. La ausencia de políticas de promoción del desarrollo económico local aun cuando uno de los principales problemas es el desempleo.
7. Las formas de participación ciudadana subordinada y/o formal, lo cual se corresponde con la apatía y desinterés de gran parte de la ciudadanía.
8. La atención ineficiente de las demandas ciudadanas.

Pero también debe aceptarse que, dada la diversidad municipal, existen capacidades diferenciadas y también en algunos casos se han iniciado procesos de rediseño institucional para que el municipio actúe con criterios de eficiencia administrativa y democracia política. Sin duda, es necesario otorgarle al municipio mayor capacidad institucional para que participe en el diseño e implementación de las políticas sociales del ámbito local⁵. Así, el municipio debe transformar sus políticas sociales, restringidas hoy al ámbito de la creación de la infraestructura social básica para los sectores más pobres de la ciudad, a una política social compleja que contribuya a promover el desarrollo económico local, mejorar la calidad de vida y promover formas de convivencia social.

La participación ciudadana en las políticas sociales del ámbito local

En siglo XXI existe cierto consenso sobre los límites y el desencanto generado por la democracia representativa como forma de gobierno que sea capaz de garantizar una mejor calidad de vida para el conjunto de la ciudadanía. Por lo cual, la participación ciudadana comenzó a ser visualizada como un componente fundamental para avanzar en la democratización de la sociedad y de las instituciones gubernamentales. Una participación ciudadana concebida principalmente como la forma de inclusión de la ciudadanía y sus organizaciones en las decisiones públicas; con la salvedad de que no es igual ni reemplaza a la participación política sino que más bien la complementa y/o la activa.

Joan Font (2001) sostiene con razón que en la actualidad es claramente observable que a pesar de que muchas experiencias son excepcionales “el catálogo de instrumentos participativos no deja de crecer y su extensión, aunque desigual y limitada, también sigue una clara pauta ascendente”. Es una particularidad de la democracia la variedad de instrumentos creados en la década

5 Véase URBARED. En: www.urbared.ungs.edu.ar

de los años noventa internacionalmente. Entre los más conocidos son: el presupuesto participativo creado por el Partido de los Trabajadores (PT) en ciudades brasileñas y aplicado en otras de América Latina y Europa, los jurados británicos, los consejos de consultivos municipales, las consultas ciudadanas, las encuestas y sondeos de opinión vía electrónica, las audiencias públicas, los cuales proliferan en las ciudades europeas.

En América Latina, en cambio, hay quienes consideran que la construcción de ciudadanía es una tarea pendiente, lo que se advierte en un marcado déficit de cultura cívica e, incluso, en ciudadanos “imaginarios” o inexistentes. Otros, en cambio, consideramos que se ha dado una ciudadanía fragmentada, puesto que los derechos civiles, sociales y políticos son plenamente ejercidos solo por algunos, mientras que un amplio conjunto social que vive en condiciones precarias debe reclamarlos mediante su participación en organizaciones sociales y/o civiles. En la historia de la región son estas organizaciones de la sociedad las que han contribuido a lograr un ejercicio más pleno de la ciudadanía, ya con el logro al acceso a la educación, la salud, la vivienda, los equipamientos, la infraestructura básica o la defensa de la calidad del medio ambiente, o con la lucha para combatir el consumo de drogas entre los jóvenes, con la erradicación de la violencia intrafamiliar, con el trabajo por una sociedad igualitaria.

Pero, por lo general, detrás de estos procesos protagonizados principalmente por las clases populares suele haber un gran esfuerzo colectivo de la ciudadanía y de los gobiernos locales, que tienen baja capacidad de respuesta para atender sus demandas. Además, las relaciones que se construyeron durante muchas décadas entre gobernantes y gobernados han estado caracterizadas, muchas veces, por la confrontación o por la subordinación de los sectores populares a prácticas clientelares, que politizaban el ejercicio de los derechos básicos. También es común en las democracias latinoamericanas que los procesos de alternancia y pluralismo que se han dado en los gobiernos locales estatales y municipales, no hayan transformado profundamente la forma o el estilo de gobernar las sociedades locales.

Pero de todas formas el espacio público que se abre con la aplicación de las políticas sociales es potencialmente poderoso para inaugurar nuevas prácticas y comportamientos. En el discurso y las reglas de operación de los programas sociales es recurrente que se aluda a la construcción de capital social, a la construcción de ciudadanía, a la elegibilidad de los derechos sociales. Sin embargo, en los hechos queda claro que ésta no es una cuestión de voluntarismo de parte de las autoridades sino de diseño participativo y de compromisos políticos, así como de capacitación permanente de los funcionarios y la sociedad en los valores y las prácticas de la democracia. En los programas sociales los ciudadanos muchas veces son concebidos e incorporados exclusivamente como beneficiarios. Debe reconocerse que existen actualmente mejores condiciones –mayor información y transparencia en el actuar gubernamental– lo cual es un requisito para avanzar en la democratización de la gestión estatal y hacer de ésta una gestión pública. Sin embargo, aunado a ello se advierte cierto grado de improvisación y ausencia de diseño en las formas e instrumentos de participación ciudadana (Cfr. Ziccardi, 2004). Las primeras, por lo general, son poco incluyentes en el sentido de considerar la diversidad y las particularidades de la sociedad local, y los segundos son poco eficaces para transformar los procesos decisorios en el sentido de hacerlos más eficaces y democráticos.

Existe un considerable consenso social y también un registro de prácticas exitosas que ponen de relieve la importancia de incorporar a la ciudadanía en los procesos decisorios del ámbito gubernamental, a fin de lograr mayor cohesión social y más efi-

cacia en las políticas públicas. Sin embargo, en el aparato gubernamental, y con cierta independencia del partido político que lo controla, es común advertir resistencias en los diferentes niveles de la burocracia a abrir las compuertas de la participación ciudadana. Esta falta de convencimiento sobre la importancia de movilizar a la ciudadanía a través de la acción pública la comparten también los partidos políticos que ven en la misma una competencia con la participación política más que un complemento.

Pero para confrontar esta situación, en algunas ciudades de la región se trabaja para lograr mejores condiciones de vida para el conjunto de la ciudadanía y mayor equidad en el acceso a bienes y servicios básicos. Así, en Brasil, los gobiernos locales gobernados por el PT, han puesto en marcha valiosas experiencias de participación ciudadana a partir de aplicar el llamado presupuesto participativo. Este es un instrumento original que combina la participación directa con la delegación de responsabilidades en el personal gubernamental. Su principal objetivo es establecer las prioridades de la actuación pública local, a través de la participación directa de la ciudadanía en reuniones y asambleas populares, las cuales se desarrollan con una metodología que permite ordenar y procesar las demandas. Los resultados forman parte del presupuesto municipal el cual es liderado por un consejo de representantes de la ciudadanía y aprobado por la Cámara de Concejales (llamados “vereadores” en Brasil). Posteriormente, se elabora un plan de inversiones con los recursos disponibles que se aplica en el ejercicio del gobierno local. La valoración social positiva que existe respecto a este instrumento de participación ciudadana llevó a que se fuera replicando, de acuerdo con las especificidades de cada realidad nacional, en otras ciudades de América Latina (Argentina, Uruguay) y de países europeos (España, Francia, Alemania) (Cfr. Jacobi, 1995; Fedozzi, 2001; Blanco y Gomà; 2002, Ganuza y Álvarez de Sotomayor: 2003).

Se puede concluir este trabajo diciendo que para enfrentar las condiciones generalizadas de pobreza, desigualdad y exclusión social se deben revisar no solo los enunciados de las políticas sociales sino el diseño, operación y evaluación de los programas sociales para hacer de las mismas espacios públicos donde amplios sectores de la ciudadanía tengan interés en dedicar tiempo y esfuerzo y actúen de manera co-responsable con el gobierno local para que sus necesidades sean atendidas.

Bibliografía

- ABRANCHES, Henrique, WANDERLEY, Sérgio, DOS SANTOS, Guilherme y COIMBRA, Marcos Antônio (1994). *Política social e combate à pobreza*. 3ª ed., Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Jorge Zahar.
- AYUNTAMIENTO DE BARCELONA (1991). *Eurociudades, las ciudades y las políticas sociales en Europa*, Congreso Europeo de Bienestar Social, Barcelona.
- BARNES, Matt (2002). "Social Exclusion and Life Course". En: BARNES, Matt et al. *Poverty and exclusion in Europe*, Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing Limited.
- BELFIORE WANDERLEY, Mariangela (noviembre, 1997). "Reflexiones sobre la noción de exclusión". En: *Servicio Social y Sociedad*, año XVIII, No. 55, Sao Paulo, Cortez Editora.
- BLANCO, Ismael y GOMÀ, Ricard (coord.) (2002). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- BODEMER, K., CORAGGIO, J.L. y ZICCARDI, A. (1999). *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo*. Documento Base Lanzamiento Red URBA-AL, No. 5, Montevideo.
- BRUGUÉ, Quim y GOMÀ, Ricard (1998). "Las políticas públicas locales: agendas complejas roles estratégicos y estilo relacional". En: BRUGUÉ y GOMÀ. *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- BRUGUÉ, Quim; GOMÀ, Ricard y SUBIRATS, Joan (sep-dic., 2002). "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas". En: *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, 3ª época, No. 33.
- BORJA, Jordi (2000). "Descentralización y participación ciudadana". En: *Cuadernos del CESEM*, México, (edición mexicana).
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel (1997). "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". 3ª ed. Madrid: United Nations for Human Settlements (UNCHS), Ed. Taurus.
- CABRERO, Enrique (1996). *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. México: CIDE - Miguel Ángel Porrúa.
- CASTEL, Robert (1995). *La métamorphoses de la question sociale. Une chronique du travail salariat*. Paris: Fayard.
- CASTELLS, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Tres tomos. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL (1996). *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- CORAGGIO, José Luis (1998). "Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local". En el curso de postgrado Gestión y Planificación Urbana, junio-octubre, Mar de Plata.
- CORDERA, Rolando y ZICCARDI, Alicia (coord.) (2000). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM.
- CUNILL, Nuria (1991). *La participación ciudadana*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- DRAIBE, Sonia (1993). "Qualidade de vida e reformas de programas sociais: o Brasil no cenario latinoamericano". En: *Lua Nova*, No. 31, Sao Paulo.
- FEDOZZI, Luciano (2001). *Orcamento participativo. Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*, 3ª ed. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- FITOUSSI, Jean-Paul y ROSANVALLON, Pierre (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Buenos Aires: Editorial Manantial.
- FONT, Joan (coord.) (2001). "Introducción". En: *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel.
- GANUZA, Ernesto y ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, Carlos (coord.) (2003). *Democracia y presupuestos participativos*. Barcelona: Icaria.
- GARCÍA CANCLINI, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos*. México: Editorial Grijalbo.
- GINER, Salvador y SARASA, Sebastián (1997). *Buen gobierno y política social*. Barcelona: Ariel.
- GUILLÉN, Tonatihu y ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004). *Innovación y continuidad en el municipio mexicano*. México: IISUNAM, Miguel Ángel Porrúa.
- JACOBI, Pedro (abril-junio, 1995). "Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas". En: *Revista Mexicana de Sociología*, año LVII, No. 2, IIS-UNAM, México.
- JORDÁN, Ricardo y SIMIONI, Daniela (comp.) (junio, 2003). *Gestión urbana para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- KLIKSBERG, Bernardo y TOMASSINI, Luciano (comp.) (2000). *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires: BID, FCE, Fundación F. Herrera y Universidad de Maryland.
- LONDOÑO, Juan Luis (1996). *Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025*, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, (puntos de vista). México: CEPAL.
- MARSHALL, T. H. y BOTTOMORE, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.

MARTÍNEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia. (2000). "Límites y posibilidades de la descentralización en las políticas sociales". En: CORDERA, R. y ZICCARDI, A. (coord.). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa, Coordinación de Humanidades, UNAM.

MENJIVAR, Rafael, DIRK, Kruijt y LIETEKE van Vucht Tijssen, (coord.) (1997). *Pobreza, exclusión y política social*, 1ª ed. San José de Costa Rica: FLACSO.

MINUJIN, Alberto (ed.) (1993). *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo*, 1ª ed. Buenos Aires: Editorial Unicef - Losada.

MORELL, Antonio (2002). *La legitimación social de la pobreza*. Barcelona: Anthropos.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO (2005). "Presupuesto Participativo 2005". Rosario.

O' DONNELL, Guillermo (noviembre-diciembre, 1993). "Estado, democratización y ciudadanía". En: *Nueva Sociedad*, No. 128, Caracas.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (marzo, 2004). "La era urbana". En: *La Revista de la Ciudad Global*, edición especial: Pobreza y exclusión en las ciudades, Quito.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (marzo, 2004). "La era urbana". En: *La Revista de la Ciudad Global*, edición especial: Presupuestos participativos, Quito.

ROSANVALLON, Pierre (1995). "La nueva cuestión social". Buenos Aires: Manantial.

SEN, Amartya (2001). *La desigualdad económica*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.

SEN, Amartya (mayo, 2003). "El enfoque de las capacidades y las realizaciones. Pobre, en términos relativos". En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, No. 5.

SUBIRATS, Joan (dir.) (2004). *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*. Colección Estudios Sociales, No. 16. Barcelona: Fundación "la Caixa".

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

TOQUEVILLE, Alexis de (1978). *La democracia en América*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

TOWNSEND, Peter (1970). *The Concept of Poverty*. Londres: Heinemann.

TOWNSEND, Peter (mayo, 2003). "La conceptualización de la pobreza". En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, No. 5.

ZICCARDI, Alicia (enero-junio, 1997). "El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. El caso de México" en: *Revista Eslabones*, No. 13, México.

ZICCARDI, Alicia (1998). "Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital". México: Miguel Ángel Porrúa.

ZICCARDI, Alicia (2001). "La cuestión social y las ciudades". En: ZICCARDI, Alicia (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, AISDI, FLACSO.

ZICCARDI, Alicia (2003). "La demora de la democracia local: el difícil tránsito de vecinos a ciudadanos". En: *Revista Iberoamericana*, No. 11, Universidad de Hamburgo.

ZICCARDI, Alicia (coord.) (2004). *Participación ciudadana en políticas sociales del ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL.

ZICCARDI, Alicia (2004). "Espacios e instrumentos de participación ciudadana en políticas sociales del ámbito local". En: ZICCARDI, A. (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: IIS-UNAM, COMECSO, INDESOL. pp 245-272

ZICCARDI, Alicia (2006). *Pobreza urbana y exclusión social. Una perspectiva latinoamericana*. Ponencia presentada en el Foro Internacional sobre el nexo entre ciencia social y política. UNESCO, CLACSO, CROP, Buenos Aires, 20- 24 de febrero de 2006.