

Lo anterior significa que la reconstrucción del Estado y la nueva legitimidad de la intervención estatal deben sustentarse en un sistema de valores compartidos por la sociedad. Esto, a su vez, involucra como condición necesaria que la planeación del desarrollo y la acción estatal se den dentro de un marco democrático, es decir, bajo los supuestos de un conflicto político regulado, de debate público y de vigilancia partidista, así como de las características institucionales de división y contrapeso de poderes. El conflicto político y la discusión se traducirán en cuestiones muy prácticas, como por ejemplo la decisión de asignación de recursos.

Se trata, pues, de promover políticas sociales que fomenten las responsabilidades cívicas de los beneficiarios, para lograr que el proceso de provisión de bienes se convierta en un proceso de educación y socialización cívicas o, puesto en otros términos, de formación de capital social. Un ejemplo serían los movimientos sociales que demandan bienes y servicios públicos y que en su acción atraviesan por un proceso de construcción de capacidades políticas como la capacidad de organizarse, de plantear demandas, de negociar y de hacer cumplir los acuerdos.⁴⁴ Ambos procesos (de formación de demandas de bienes públicos y de organización política y cívica) se retroalimentan y tienen un impacto en el fortalecimiento de la democracia y en el funcionamiento más efectivo del gobierno y de las políticas públicas.⁴⁵

Aunque se trata de transformaciones de mediano y largo plazos, la experiencia demuestra que la combinación de acción política y pública también tiene repercusión notoria en el cambio de valores de la sociedad. Sin embargo, es importante destacar que la sociedad no puede cambiar sin una redefinición paralela del Estado respecto de la acción pública en materia social. La propuesta de reconstrucción del Estado se inspira en la noción de vínculos entre el mercado, la democracia y la sociedad como fuerza decisiva en la dinámica y sustentabilidad del proceso de un desarrollo con equidad.

Reseñas

⁴⁴ Véase Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs. The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Conn., Kumarian, 1992.

⁴⁵ Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

**Eugene Bardach, *The Eight-Step Path for Policy Analysis (A Handbook for Practice)*, Berkeley Academic Press, 1996, 126 p.
[versión en castellano] *Ocho pasos para el análisis de políticas. Un manual para la práctica*, México, CIDE/Miguel Ángel Porrúa, 1998**

Allan Clark Skertchly Benavides

Dentro del análisis de las políticas públicas, esclarecer un problema, tomar una decisión, hacer juicios y enfrentar todo el trabajo que significa esta tarea son sólo algunos de los elementos que ocupan al analista y que pueden representar mucho tiempo y esfuerzo personal y/o cooperativo.

Eugene Bardach escribió *The Eight-Step Path for Policy Analysis* con la finalidad principal de ayudar a esclarecer estos elementos en la ejecución práctica del análisis de políticas; es un "manual para la práctica", un manual para llevar a cabo el arte y ciencia que este análisis significa.

Dividido en dos partes, en la introducción del libro el autor nos recuerda que para realizar un análisis de este tipo es indispensable considerar cada situación en su contexto particular, lo cual impide hacer generalizaciones universales, pero se pueden dar elementos mínimos para estructurar claramente el análisis de una política pública específica. Este principio guiará toda la actividad que el

analista tendrá que llevar a cabo, y es la razón de ser del libro que nos presenta.

Con esta primera idea, Bardach nos guía a través de un camino para el análisis de políticas públicas. Este camino lo divide en ocho pasos, los cuales constituyen los capítulos de la primera parte del libro; éstos son:

- 1) Definir el problema
- 2) Obtener evidencia
- 3) Construir alternativas
- 4) Seleccionar los criterios
- 5) Proyectar los resultados
- 6) Confrontar costos
- 7) ¡Decida!
- 8) Contar su historia

La definición del problema es la parte más importante de todo el proceso, da razón y dirección al análisis. En este mismo punto, hay que tomar en cuenta que los ocho pasos de este esquema no son necesariamente secuenciales, sino más bien reiterativos, y hay que ir de uno a otro durante

todo el proceso del análisis. Es por esto mismo que la definición marcará la dirección de la investigación, pero su flexibilidad intrínseca permite modificarla tanto como sea necesario.

La causalidad y las oportunidades son elementos que se deben considerar muy seriamente y pueden ser nodales para decidir si se modifica la definición del problema. Éstos mismos nos darán la guía para la obtención de la evidencia. A este respecto, Bardach nos invita a reflexionar en la cantidad y calidad de los datos a recopilar; éstos deben ser potencialmente convertidos en información, la cual será estudiada para corroborar su utilidad determinando cuál de ésta es parte de la evidencia relevante (información realmente útil) en la investigación. En este sentido, el tiempo se vuelve un factor fundamental de esta tarea y no es susceptible de ser desperdiciado con información irrelevante para la investigación que el analista lleve a cabo.

En el capítulo III, el término “alternativa” se refiere a los posibles cursos de acción o soluciones al problema que se presenta, y cada una de éstas tiene sus consecuencias y magnitudes en los resultados esperados; incluso hay que considerar la alternativa de no tomar acción alguna en la solución del problema, así como conocer las causas de éste para poder mitigarlo. Estas alternativas de acción son enfocadas hacia la solución de un problema específico, por lo cual las que se elijan deberán ser capaces de producir ciertos resultados en una magnitud aceptable para el analista. A través de este proceso, la cantidad de alternativas que se produzcan se irá

reduciendo conforme se avance en el análisis, ya que algunas se descartan frente a otras con mayores posibilidades de éxito.

En el siguiente capítulo, el autor introduce lo relativo a los juicios de valor en el análisis de políticas, refiriéndose específicamente a los criterios de evaluación, los cuales son utilizados para juzgar valorativamente los probables resultados de la política por implementar. Se juzgan los resultados y no las alternativas debido a que son aquéllos los que repercutirán en la sociedad. De este modo podemos estipular si los resultados son “buenos o malos” de acuerdo con los valores del analista y su público. La selección de estos criterios debe estar basada en la definición del problema, y a partir de esta misma se puede determinar el impacto de la política.

A partir de estas ideas sobre los criterios, una vez más el autor intenta ejemplificar sus fundamentos teóricos con aplicaciones prácticas, y lo hace listando una serie de criterios que considera como los más comúnmente utilizados en el análisis de políticas. Introduce términos como “eficiencia”, “beneficios” y “eficacia” en el proceso analítico, y da razón de criterios prácticos e indispensables que servirán como modelos de medición de magnitudes en los resultados.

Para cada alternativa se deben proyectar los resultados, y ante la dificultad que encierra este paso, el autor nos da un consejo muy simple en el capítulo V de la primera parte del libro: “hágalo”. Es fundamental recordar que esta proyección es sobre el futuro, lo cual complica esta tarea.

Así, las mejores estimaciones deben basarse en elementos realistas e incluir grados que den seguridad a los posibles resultados. En esta etapa, el autor nos recomienda prever las acciones y posturas que los diversos actores podrían tomar ante la política implementada (lo cual significa conocer las fortalezas y debilidades de ésta) y ejemplifica y esquematiza el uso de matrices que simplifiquen estas proyecciones; de esta manera, al final de este ejercicio se pueden observar claramente las consecuencias de implementar una u otra de las alternativas consideradas.

En toda política existen costos y beneficios. En el capítulo VI se detalla la manera como se pueden confrontar los costos con los beneficios por obtener, incluso tomando en cuenta intuición y valores morales. Con factores y términos monetarios y propios de la economía, esta confrontación de magnitudes y resultados puede significar la implementación o el rechazo de la política analizada, considerando que el decisor tiene la responsabilidad de escoger entre los costos-beneficios de diferentes modos y posibilidades de acción.

Habiendo realizado los seis pasos anteriores, el séptimo es una autoevaluación del trabajo realizado; aquí el autor nos recomienda que decidamos sobre alguna de las alternativas de acción obtenidas, permitiendo entonces esclarecer las virtudes y deficiencias de todas las posibilidades estudiadas e inclinarse por una en particular que se considere la mejor opción de política. Este paso, además, permitirá que el analista esté conven-

cido de su trabajo y facilite la tarea de la presentación y preparación del trabajo final.

Para la presentación del análisis al público, con todo lo que conlleva esta actividad, se estructura un capítulo que constituye el último de los ocho pasos para el análisis de políticas. En éste se incluye desde la forma hasta el contenido del reporte y su presentación.

La primera parte del libro termina con dos apéndices, el primero enfocado a oportunidades para mejorar el bienestar social, y el segundo es una lista de acciones gubernamentales que tiene como fin estimular la creatividad del analista en su selección de alternativas de acción. Con éstos, el autor demuestra en el papel las posibilidades que encierra este tipo de análisis y reafirma los postulados que conforman la finalidad del libro, al señalar que aunque las políticas son diseñadas para un problema en particular, la red social que interconecta unos con otros puede tener la solución al alcance del analista.

La segunda parte del libro se puede describir como una guía o bien como una serie de consejos prácticos que llevan al analista por el camino de la investigación y la recopilación de datos. Esta guía tiene que ver con los lugares donde se puede buscar la información, tanto documental como personal, clasificar las fuentes en primarias y secundarias, de qué manera una fuente nos puede conducir a otras, etcétera.

Especialmente útiles resultan las ponderaciones que hace sobre las fuentes y el esfuerzo por aprovechar

el *timing* y su importancia, la conveniencia de mantener contacto con conocedores del tema de investigación y el momento de acercarse a ésta. Igualmente resultan útiles las técnicas que el autor aconseja para conducir una entrevista, las consecuencias que puede traer consigo la obtención de una cita, las diferentes actitudes que pueden tomar los entrevistados y las maneras en que el analista podría responder a ellas.

Como se puede ver, tanto para el analista de políticas como para el investigador en ciencias sociales y administrativas, este libro resulta ser mucho más que un manual. Escrito de

forma fluida, explica todo detalladamente y de forma muy simple para el lector interesado en el área de las políticas públicas. El constante interés del autor por ejemplificar la forma en que se puede realizar un análisis de políticas, sus diversos pasos, sus vicios y virtudes y, sobre todo, los problemas y posibles soluciones que el analista puede encontrar a su paso, hacen de este libro una referencia indispensable para el interesado en esta área de estudio. Este manual, este camino de los ocho pasos, es un gran esfuerzo por llevar a la práctica las complejidades del entramado que representa el análisis de políticas.

Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, Nueva Sociedad, 1997

Katya Rodríguez Gómez

La obra más reciente de Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad*, pretende evidenciar nuevas posibilidades de relación entre el Estado, la administración pública y la sociedad. Antes de acometer el comentario detallado de la obra habría que repasar sus aristas fundamentales. Tal vez el mérito más importante de los vaticinios e indagaciones es la constante elusión de respuestas que puedan inscribirse en el marco de lo convencional, e intentar, sin embargo, una crítica acertada y aguda a las maneras en que se han desplegado las reformas neoliberales contemporáneas. Sus páginas no son sólo una exégesis del discurso del poder, sino también la exposición metódica de una alerta, la alarmante posibilidad de disolución de la esfera pública.

En *Repensando* la autora pone en evidencia que la retirada del Estado, denominada por ella como “devolución del poder” en favor de una mayor acción de la sociedad, puede

derivar en un incremento del poder de la “sociedad mercantil”, y traer como consecuencia el debilitamiento de la sociedad civil.

Sirviéndose de la noción sociológica de lo público, el primer capítulo se ocupa de demostrar la forma en que la esfera pública se le ha ido otorgando progresivamente al Estado, cuando en realidad tiene sus raíces en la sociedad. El primer segmento bajo el notorio influjo del pensamiento de Habermas, recorre los sucesivos desplazamientos que han llevado la esfera pública hacia lo social. Dentro de este proceso es posible destacar tres hitos. El primero patentiza el momento en que para la naciente sociedad moderna se forja la obligatoria necesidad de una democratización del Estado. Surgen así los parlamentos, la opinión pública como institución social y los partidos políticos. En un segundo desplazamiento la esfera privada pierde su autonomía para resolver los conflictos de intereses. Finalmente, a principios del siglo XX se

produce una “interpenetración” entre el Estado y la sociedad que determina que la esfera pública deje de mediar entre ambos. Este fenómeno trae como consecuencia ineludible una desvalorización gradual de la política y con ello de la noción y de la repercusión de lo público.

Luego de estas deducciones, el primer capítulo intenta demostrar de qué manera puede ser recuperada, e incluso amplificada, la esfera pública. La autora sugiere la construcción de una racionalidad comunicativa que propicie la regencia de un principio ético en la manera en que se establece la opinión política. Para Nuria Cunill, la ética debe responder inevitablemente a una relación entre la igualdad política, la participación en los asuntos públicos y la autodeterminación social. Para sustentar el principio de la racionalidad comunicativa, la autora recurre a dos perspectivas de análisis. La primera referencia obligada, la propuesta de Habermas, evoca la conformación de asociaciones voluntarias para la creación y expansión de convicciones de orden práctico, que actuarán como espacio público en la discusión y procesamiento de problemas sociales, e impondrán al sistema la obligatoriedad de asumirlos y procesarlos. Desde la posición habermasiana, la opinión pública “asedia” al Estado, pero la autora necesita otra perspectiva que comprenda una influencia “directa” sobre el Estado.

Asentada la posibilidad de existencia de esta esfera pública, el segundo capítulo consagrará sus páginas a discutir los avatares de la

representación y participación social. La autora propone modificar las asimetrías de las que adolecen tanto las formas de representación como los nexos en la intermediación política, y sustituirlas por métodos de representación directa. Argumenta que a las presiones que funcionan en favor de la reforma política de parlamentos y partidos políticos, se deben añadir (y no se trata de una mera incrustación, sino de un cambio de perspectiva) métodos que originen en la sociedad la pluralización de los sistemas de representación política y que operen como estímulo para la democratización de los partidos. Nuria Cunill hace especial hincapié en los dilemas teóricos que se han presentado a la participación ciudadana en América Latina y que no han quedado resueltos a través del marco jurídico e institucional que se creó para ello. Contempla la posibilidad de que sean los propios sujetos sociales quienes intervengan directamente en la construcción de la voluntad política. Para tales fines, la autora postula tres direcciones: autonomía tanto del Estado como de la sociedad, recuperación de claves normativas en la participación política y creación de las bases sociales para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

El capítulo segundo termina con una propuesta de la autora sobre el carácter de la institucionalidad de la participación y la representación social. El centro de su propuesta es que esta institucionalidad es de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades públicas de la sociedad, por la sociedad, y para contribuir

éticamente a la construcción de ciudadanía.

El tercer capítulo destina sus páginas a abordar la “publicación” de la administración pública. La recuperación del espacio público requiere democratizar las instituciones políticas y jurídicas, pero, en opinión de la autora, la que menos lo ha hecho es la administración pública. La perspectiva de análisis para este problema pretende ser política.

Se parte de analizar las reformas administrativas que se han emprendido en las últimas décadas en América Latina. Subraya que los fracasos para erradicar los rasgos corporativos y patrimoniales de la reforma administrativa de las décadas de 1950 y 1960, se explican por el enfoque autorreferenciado e instrumental. No se contempló que la “matriz Estadocéntrica” condiciona tanto su propio aparato como las relaciones con la sociedad. En cambio, a partir de la década de 1980 se abrió una nueva posibilidad. Las reformas que se están dando en las relaciones Estado-sociedad ofrecen oportunidades de reacomplamiento entre ambos. Sin embargo, se han llevado a la práctica a través de un enfoque burocrático y de mercado que ha provocado un debilitamiento del Estado.

Repensando lo público propone superar ambos enfoques rescatando opciones que pudieran ser viables. En la recapitulación final se ofrece un resumen de los temas abordados, así como de las articulaciones posibles entre el Estado, la administración pública y la sociedad, con vistas a proponer soluciones alternativas al para-

digma hegemónico. Para ello la autora plantea lo siguiente:

1. Para la rearticulación de las relaciones del Estado con la sociedad es necesaria la “ruptura de los monopolios de poder”; por una parte, del Estado como tomador único de decisiones; por el otro, de los partidos políticos y las corporaciones privadas como los agentes exclusivos que intervienen en la gestación de estas decisiones desde la sociedad.

2. La democracia participativa vaciada de contenidos precisos produce aún mayores distorsiones al proceso democrático porque favorece asimetrías en la representación. Se corre el riesgo de que se den privilegios a algunos actores colectivos, como los grupos económicos, en detrimento de los actores más débiles. De esta manera se reproduce la desigualdad económica en el plano político, en vez de preservar la igualdad política para corregir en este plano la desigualdad económica.

3. La ruptura de los monopolios en torno al poder supone recuperar la noción de lo público como capacidad de toda la sociedad de formar opinión y voluntad política. En la actualidad hay que apelar a los valores de igualdad política y pluralismo. La esfera de la publicidad tiene que estar plenamente detentada por el ciudadano y no sólo por el burgués.

4. Pero el verdadero fortalecimiento del ciudadano no puede suponer el debilitamiento de las instituciones a través de las cuales se realiza lo público, como los parlamentos, los partidos políticos y los medios de comunicación. Es necesario democrati-

zarlas a través de la intervención directa de los sujetos en la formación de voluntad y opinión política.

5. La potencialidad de la participación ciudadana radica en la posibilidad de que se cree una institucionalidad social guiada por los principios de igualdad, pluralismo y deliberación.

6. Esta institucionalidad social que es necesario crear supone una doble cara: por un lado, prácticas que facilitan la voz del ciudadano común, pero, por la otra, es necesario crear las condiciones para atender de manera especial los intereses subrepresentados. Para lo primero se necesita un discurso que propicie la igualdad; para lo segundo, principios que se asienten en la desigualdad.

7. El desarrollo de este tipo de institucionalidad de representación social requiere dos factores centrales: que el Estado, dentro de su diseño discursivo, cree las bases para la representación de los intereses subrepresentados; a la vez, tiene que surgir desde fuera del Estado, desde la sociedad, un tipo de asociacionismo crítico y solidario como base social para la construcción de ciudadanía y el ejercicio de funciones públicas.

8. La conformación de un tejido asociacional puede asumir los principios de igualdad y libertad para todos. La democratización de la sociedad aparece como condición de la democratización del Estado.

9. El desarrollo de capital social aparece como un factor clave del "buen gobierno" y, en definitiva, para el establecimiento de relaciones virtuosas entre el Estado y la sociedad.

10. Existen relaciones de dominación que no pueden ser enfrentadas desde la propia sociedad, sino que requieren al Estado. Ello reafirma la necesidad de que la esfera pública estatal se haga realmente pública, para lo que es central que la esfera público-social coloque un foco de atención expreso sobre el Estado y en particular sobre su democratización. Así, perfeccionar los mecanismos de representación aparece como una condición de posibilidad para el desarrollo de un Estado y una sociedad fuertes, cuyas relaciones, si bien signadas por la tensión y el mutuo control, se establezcan en clave de gobernabilidad democrática.

11. La fortaleza del Estado es en sí misma un rasgo que acompaña la fortaleza de la sociedad.

12. Para que la autonomía del Estado no suponga un extrañamiento de la sociedad, es necesario que ella se sustente en la representatividad social. Hay que fortalecer parlamentos y arenas de intermediación política con universalización, en aras de fortalecer el Estado por la vía de la dialéctica autonomía-representatividad. Apelar a la necesidad de la fortaleza del Estado es apelar a la lucha contra la existencia de un Estado patrimonialista corporativo. Un núcleo de esta lucha es la transformación de los sistemas de intermediación y representación. Otro se refiere a la publicación de la administración pública, pues ésta es otra de las áreas de decisión estatal donde se asienta el núcleo corporativo.

13. La administración pública impone límites al despliegue de la

participación ciudadana. Por tanto, los intentos por democratizar el sistema político carecen de sentido si no se pone como foco expreso de atención la reforma de la administración pública. Hay que reconstruirla en función de que posibilite la autorganización social a través de garantizar la coproducción de los bienes y los servicios públicos, y debe fortalecer su papel regulador sobre la economía y el financiamiento de servicios sociales. Esto reclama la inversión del paradigma dominante en su relación con la sociedad.

14. La transformación de la administración pública es, en primera instancia, dependiente de la modificación del modo de intervención del Estado en la economía. En América Latina se dio una apropiación privada del Estado y una gran deformación en sus relaciones con la sociedad. Ahora existe la posibilidad de modificar, a raíz de la globalización y las reformas neoliberales, la administración pública.

15. Pero aprovechar la oportunidad que ahora se está dando exige la asunción de una matriz sociocéntrica, de forma tal que la disminución de la centralidad del Estado no se traduzca en su debilitamiento y en el de la sociedad. Por eso la propuesta de la autora es buscar una rearticulación de las relaciones Estado-sociedad que, junto con favorecer la operación del mercado, devenga en la creación de una nueva institucionalidad pública. Por ello resulta cuestionable la manera en que se están llevando adelante las reformas. El paradigma clásico de la administración burocrática genera una actuación autorreferenciada y

atenta contra la eficacia de la gestión de los asuntos públicos. La atención se vuelca hacia un acotamiento del modelo burocrático junto con un intento por superarlo en todos aquellos ámbitos que requieren eficiencia. Las soluciones en esta dirección en América Latina se recogen en el modelo de administración pública denominado modelo gerencial. Pero este modelo vinculado a un enfoque de mercado no necesariamente incrementa la responsabilidad pública; más bien, ha llegado a reforzar la corporativización del aparato del Estado.

Como las condiciones están dadas en principio para la transformación de la administración pública, y reconociendo los límites de los primeros esfuerzos de reforma del Estado, el siglo XXI se inaugura con un desafío doble: por una parte, aprovechar la oportunidad que las reformas económicas han abierto para el paso de una matriz estadocéntrica a una sociocéntrica, donde la actuación del Estado esté signada tanto por una mayor autonomía como por una mayor eficacia; por la otra, aprovechar los nuevos desarrollos sobre la administración pública de estos años para pasar de un modelo burocrático a otro posburocrático, donde el enfoque sea público y no de mercado.

16. El modelo burocrático debidamente acotado debe ser reforzado en algunas áreas, en otras debe ser trascendido. El desafío que se perfila consiste en desarrollar un modelo institucional de gestión pública que incorpore la competencia entre las agencias públicas cuando no se requiera la cooperación entre ellas.

17. La primera cuestión que resulta reclamada es un foco de atención expresamente colocado en el cambio de las reglas del juego del modelo burocrático y en la modificación de los jugadores que intervienen en la producción de bienes públicos. Es clave el aprovechamiento de todas aquellas prácticas sociales que involucran la producción de bienes públicos desde la sociedad.

18. El núcleo de la "publicación" de la administración pública radica en diseñar mecanismos que la tornen socialmente responsable. Para la autora es esencial la *accountability*. La primacía de la política en la conducción de los asuntos públicos y la recuperación del papel de la sociedad en su gestión impone la necesidad de recuperar el triángulo de poder: representantes electos, administración pública, ciudadanos.

19. De cualquier modo, la autora reconoce que el marco reclamado es más de carácter institucional que organizacional: es político. Apunta a un modelo de gobernabilidad que tiene

como eje un tipo de autoridad basada en mecanismos pluralistas y participativos y que se asienta en la coproducción de bienes públicos, preservando la responsabilidad social en su ejercicio.

Dos ideas esenciales recorren el libro. Lo público no aparece dado, sino que forma parte de un arduo proceso de construcción que incluye a la sociedad y al Estado. La real construcción de lo público significa superar las dicotomías que han signado la práctica reciente, pero significa también el respeto a la autonomía de cada una de estas esferas.

Una última observación: todo ensayo de índole social debe lograr, junto con sus propuestas de cambio, la manera en que éste puede tornarse posible. Las páginas de Nuria Cunill, sin embargo, aparecen demasiado cargadas hacia lo primero. Se resiente la ausencia de sugerencias de orden práctico que nos ayuden a clarificar cómo puede lograrse el marco reclamado que, como bien afirma la autora, es sobre todo político.

Alicia Ziccardi, *¿Quiere usted vivir en el Distrito Federal? Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, México*, Miguel Ángel Porrúa/IIS/UNAM, 1998

Alberto Aziz Nassif

Quedarse en la capital de la república es afrontar los riesgos de la contaminación, el ozono, la inversión térmica, el plomo en la sangre, la violencia, la carrera de ratas, la falta de significación individual. Irse es perder las ventajas formativas e informativas de la extrema concentración, las sensaciones de modernidad (o de posmodernidad) que aportan el crecimiento y las zonas ingobernables de la masificación. A la mayoría, así lo niegue con quejas y promesas de huidas, le alegra quedarse, atendida a las razones de la esperanza: Esto se compondrá de algún modo/ lo peor nunca llega/ Antes de la catástrofe lograremos huir [Carlos Monsiváis, *Los rituales del caos*].

1. La aparición de un nuevo libro es una razón de gusto, sobre todo si se trata de un texto sobre un tema como la gobernabilidad y la participación ciudadana; pero, además del tema, este libro es oportuno porque llega precisamente en el momento de una alternancia política y de una transi-

ción de régimen, lo cual lo hace una lectura indispensable, tanto para los que están gobernando, si es que esto se puede gobernar, como para los que estudian problemas urbanos y políticos.

En el libro de Alicia Ziccardi hay varios nudos que se logran amarrar: la trayectoria de la autora, después de años de dedicarse al tema de la sociología urbana, nos aporta ahora una obra de madurez, es decir, un trabajo bien hecho, con profundidad en la mirada y amplitud en el tratamiento. No hay especulación en este texto; lo que encontramos es una construcción compleja, informada y muy documentada, lo cual hace de su tratamiento un tejido equilibrado de buena factura de investigación. No hay empirismo, sino datos contruidos en función de hipótesis y conceptos teóricos, dirección adecuada para salvar el sentido común o el teorismo; tampoco hay un afán conceptual desmedido, ese que lleva a la desconexión de los datos.

La actualidad, cuando es oportuna, abre posibilidades de interven-

ción. La investigación con estas características es el lugar en el que la reflexión y análisis producen nuevos aportes para la toma de decisiones.

2. La arquitectura del trabajo es lógica y tiene un sentido proporcional al tema de la investigación urbana, su campo temático. Después del prólogo y la presentación tenemos un capítulo de ubicación, "Las ciudades: la gobernabilidad y la participación ciudadana", en el cual está el objeto de estudio correctamente delimitado; se trata de ver "las estructuras institucionales y comportamientos políticos que sustentaron la gestión urbana del DF en la última década, con atención especial al tema de la participación ciudadana, o desde ella".

Para entender este proceso se hace un tejido de hipótesis y conceptos en los que se desarrollan las temáticas de gobernabilidad y participación ciudadana, dentro de lo que representa una ciudad capital y su caos; después, el tema se vincula con la estrategia de realización y se propone una metodología para mirar la hipótesis de participación ciudadana, institucionalizada y autónoma, como una manera de construir una democracia en el ámbito de un gobierno local.

Sigue un capítulo muy amplio sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, en el cual se pasa a otro nivel de la investigación, con aterrizaje en las problemáticas de federalismo, reforma del Estado y descentralización, temas ubicados en la perspectiva de esta ciudad; con estos elementos se hace un ejercicio de análisis sobre lo que ha pasado con la reforma política

de la ciudad capital, sus estatutos de gobierno, los cambios graduales de 1994 y de 1996 y lo que ha quedado pendiente de este reformismo gubernamental que ha engendrado una especie muy rara de gobierno en la capital del país, llena de limitaciones y contradicciones, todas hechas desde un cálculo político que tuvo como objetivo del partido gobernante, o partido ex gobernante desde el 6 de julio de 1997, no perder el poder.

El DF obedeció a una estructura de centralismo burocrático que durante décadas sustituyó la política ciudadana y la democracia por administración, control, gerencias delegacionales, clientelismo, ineficiencia, corrupción, falta de derechos cívicos, décadas en las cuales dominaron los grandes intereses inmobiliarios y especulativos, que se robustecieron de forma explosiva. Hay en esta parte un recuento pormenorizado de las finanzas, los presupuestos, los servicios, las delegaciones, es decir, de las estructuras y las prácticas de una ciudad que castigó el medio ambiente, la impartición eficiente de servicios, y un esquema para desarrollar ciudadanía. En la revisión de lo que ha sido la Asamblea de Representantes, su evolución, sus iniciativas y su peso creciente, podemos preguntarnos: ¿cómo se gobernó esta ciudad durante décadas sin instancia alguna de poder legislativo, sin contrapesos?

Una primera conclusión es que el gobierno que inició en diciembre de 1997, independientemente de su signo político, tendrá que rediseñar instituciones de gobierno para "crear las bases de una gobernabilidad demo-

crática". La gran pregunta es: ¿tendrá intención, voluntad y capacidad de hacerlo?

El capítulo sobre la participación ciudadana en el DF es breve, el tema no da para mucho y el ángulo de revisión es a través del movimiento urbano popular, el cual transita de una forma contestataria a otra propiamente de agrupación ciudadana, donde la "protesta" se acompaña de "propuesta". Se pasa a un análisis más micro, mediante el aterrizaje en dos delegaciones: Benito Juárez, con una composición de clases medias y altas, una delegada panista y una serie de equipamientos urbanos muy desarrollados, y la delegación Iztapalapa, todo lo contrario, con clases bajas y amplias carencias. Dos polos extremos de una ciudad.

La evaluación se hace sobre los criterios metodológicos de eficacia, eficiencia, responsabilidad pública, atención a demandas ciudadanas y participación, y los resultados son bastante negativos: los espacios que existen no funcionan para generar participación ciudadana, los consejos delegacionales no sirven para la democracia. De nuevo, Alicia Ziccardi concluye que se necesita una reforma, un nuevo diseño institucional que permita el logro de buenos gobiernos locales.

Al final está un capítulo de conclusiones y el resultado es contundente: hay en el DF una gobernabilidad sustentada en una administración vertical, autoritaria y politizada; una forma de gobierno que ha creado insatisfacción en la calidad de vida; discrecionalidad en la autoridad central

para la toma de decisiones; ausencia de participación propiamente ciudadana, producto de un régimen de partido hegemónico.

3. Se trata de un libro que investiga una realidad en movimiento, un objeto que probablemente ya no es igual el día de hoy, por lo menos en cuanto a los impactos que pueda empezar a generar la alternancia en el poder; sin embargo, el diseño institucional necesita reformas profundas y urgentes que sostengan la transformación de una administración centralizada, burocrática y vertical, por otra de gobierno local, con una gobernabilidad democrática y una participación ciudadana autónoma.

Este texto da cuenta del viejo régimen y de sus momentos finales antes de la alternancia; en ese sentido, se trata de un balance útil para emprender las reformas necesarias. Estamos en el inicio de un gobierno electo de forma democrática, con un nivel de expectativas sumamente alto, pero al mismo tiempo con apuestas consistentes al fracaso de la experiencia.

Por lo pronto, lo que tenemos es una ciudad en la que se han profundizado casi todas sus debilidades endémicas:

- la delincuencia ha explotado, el crimen organizado controla amplias zonas de la ciudad;
- la corrupción que vincula a bandas del crimen organizado con las corporaciones policíacas nos han ubicado ante la crisis más grave de impunidad y de impartición de justicia que se recuerde;

- las expresiones de una economía polarizada cancelan oportunidades en el mercado formal de trabajo, el ambulante ha crecido exponencialmente;
- la corrupción de la última administración parece gigantesca, el vínculo perverso del partido y el gobierno nos muestra una herencia de edificios usados durante décadas por el partido como si fueran parte de su patrimonio;
- la contaminación ambiental agrava las condiciones de sa-

lud y afecta de forma estructural las funciones del aparato respiratorio.

¿Quiere usted vivir en el DF? Si dice que no, lea este libro para que vea de lo que se puede salvar; si dice sí, también haga su lectura del libro de Alicia Ziccardi, para que vea todo lo que se necesita construir por delante para que en la ciudad capital lleguemos a tener una gobernabilidad y una participación ciudadana democráticas; si no sabe qué hacer, puede leerlo de todos modos, tal vez resuelva alguna de sus dudas...

Resúmenes