

EL 6 DE JULIO DE 1997 SE CELEBRARON las elecciones que por primera vez en la historia de esta capital se encargarían de designar al jefe de gobierno del Distrito Federal. Cinco meses después, el 1 de diciembre de 1997, Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato ganador del Partido de la Revolución Democrática, asume la jefatura del gobierno de la capital de la república y enfrenta la difícil tarea de gobernar esta gran metrópoli. Actualmente, esta ciudad se encuentra en un momento de transición política y en vías de decidir si se convierte en un estado más de la federación con el derecho a elegir libremente a sus representantes.

En este contexto de profundas transformaciones, aparece el libro *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital* de Alicia Ziccardi, estudiosa de los problemas urbanos y de la gestión local desde hace algunos años y quien anteriormente coordinó el texto *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, una obra pionera sobre los estudios municipales en México.

En esta ocasión, Alicia Ziccardi explora el significado de la gobernabilidad en un contexto metropolitano. El objetivo del texto es conocer cuáles son las bases de ésta y las formas de participación ciudadana que enfrentaría el primer gobierno electo en 1997. Paralelamente, analiza las estructuras y comportamientos institucionales y políticos que sustentaron la gestión urbana del Distrito Federal en la última década, poniendo especial atención a las diferentes formas de participación ciudadana.

El texto incursiona en el debate sobre la forma de gobierno del Distrito Federal, la administración urbana y la dotación de bienes y servicios. Todo esto sin perder de vista la importancia de la participación ciudadana en este espacio territorial. De igual forma, la perspectiva espacial desempeña en todo momento un papel fundamental en el análisis.

En el primer capítulo del libro se presenta un debate teórico sobre el significado de la gobernabilidad y participación ciudadana en las ciudades latinoamericanas. La autora incorpora la utilización del concepto de gobernabilidad democrática como un instrumento indispensable para medir la actuación de los gobiernos locales latinoamericanos. Dice, retomando a Norbert Lechner que "la gobernabilidad democrática se refiere a las capacidades de los instrumentos y procedimientos democráticos para conducir los procesos sociales", y que la misma es un requisito para gobernar una metrópoli que debe ofrecer a los ciudadanos condiciones más igualitarias y mejor calidad en el acceso a los bienes urbanos básicos.

Otro de los conceptos básicos del análisis es el de participación ciudadana, la cual se define como "la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal". La participación ciudadana se refiere explícitamente a que los habitantes de las ciudades intervengan

en las actividades públicas representando intereses particulares para que éstos sean incluidos en los procesos decisorios. Por ello esta forma de participación se distingue de otras como la social y la comunitaria.

El principal interés que la autora ha desarrollado en este texto es valorar el desempeño de los gobiernos locales en las ciudades capitales y municipios metropolitanos en México, destacando en especial las relaciones que establecen con la ciudadanía quienes gobiernan la capital.

Para realizar esta tarea, Alicia Ziccardi diseña una metodología de evaluación de los gobiernos locales que consiste básicamente en la observación de los siguientes aspectos: eficacia, eficiencia, desempeño responsable, atención de las demandas y promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales.

Estos indicadores organizan el capítulo IV del texto, donde se aplican al análisis de la gestión de dos delegaciones políticas del Distrito Federal: Benito Juárez e Iztapalapa. El segundo capítulo, de una riqueza enorme para los estudiosos de los procesos de urbanización de la ciudad de México, examina la forma de gobierno del Distrito Federal. Aquí se estructura una serie de temas, de conocimientos indispensables para el posterior abordaje de problemas específicos en dos delegaciones. Entre otros temas estudia la reforma del Estado y el federalismo; la desconcentración territorial y las propuestas descentralizadoras del gobierno federal. Parte fundamental del análisis son los acontecimientos que llevaron a que en 1994 se realizara la Reforma al gobierno de la ciudad de México, lo cual permitiría la elección de un gobernante por voto popular en 1997.

Este libro, en un acercamiento minucioso al tema del gobierno de la ciudad de México, analiza los temas del centralismo burocrático; las finanzas públicas del Distrito Federal; el funcionamiento de las delegaciones políticas; el papel de la Procuraduría Social del Distrito Federal y la gestión metropolitana del territorio y los servicios públicos, en particular los problemas de agua, transporte, limpia y medio ambiente.

En el segmento final de este segundo capítulo se analiza el papel de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal como un espacio de representación política. Esta parte es central en el texto por la función de esta institución en el proceso de democratización política del Distrito Federal. Ziccardi analiza el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, así como las diversas leyes generadas por ésta. Destaca, por ejemplo, algunas acciones clave de este espacio político, como la promulgación del Programa General de Desarrollo Urbano y la Ley de Desarrollo Urbano aprobados en 1995, en un acontecimiento sin precedentes en la historia de la ciudad, donde la planeación urbana se había realizado siempre sin la intervención de los actores involucrados.

La autora concluye este capítulo afirmando que el gobierno electo en 1997 deberá rediseñar las instituciones del gobierno local para crear las bases de una gobernabilidad democrática.

El tercer capítulo examina la historia y funcionamiento de las instancias de participación ciudadana en el Distrito Federal. En un primer momento se estudian los

esquemas de participación ciudadana institucionalizada creada por las instancias centrales del gobierno del Distrito Federal. La autora afirma que estas formas de participación diseñaron una forma innovadora de control institucional sobre la acción ciudadana. Pero el rompimiento del modelo clientelístico se dio en la década de los noventa, lo que trajo como consecuencia importantes modificaciones a la legislación vigente, como la elección de los Consejeros Ciudadanos, a fines de 1995. Este actor juega precisamente un papel importante en la gestión urbana durante el periodo analizado por la autora. La otra forma de participación examinada es la del Movimiento Urbano Popular; las diversas etapas de esta clase de lucha urbana son presentadas, así como los factores que llevaron a estos grupos a una intervención más propositiva en los últimos años.

Finalmente, el cuarto capítulo aborda el tema del gobierno local en el D. F. La pregunta es si las delegaciones del Distrito Federal pueden considerarse un gobierno local. Para dar respuesta, el análisis se centra en las particularidades de dos delegaciones políticas: Benito Juárez e Iztapalapa, y la metodología creada para evaluar el funcionamiento de los gobiernos locales es puesta a prueba.

En un primer momento se presentan las características sociodemográficas, así como los principales problemas urbanos en cada entidad política. En un segundo momento, la administración local es vista a la luz de la relación con la ciudadanía y el cumplimiento de las funciones particulares de gobierno.

Se examinan las funciones que legalmente corresponde cumplir a cada demarcación política y la estructura administrativa creada para cada caso. En particular en la delegación Benito Juárez, Alicia Ziccardi encuentra que un elevado número de mujeres cumple tareas de alta responsabilidad, mientras que en mandos inferiores, la característica es la escasa preparación de los empleados. Un tema crucial en el estudio del funcionamiento interior de esta delegación es la función del Consejo Ciudadano Delegacional como interlocutor hacia las autoridades y su papel en la aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, que en el caso de la Benito Juárez fue fuente de conflictos diversos.

La delegación Iztapalapa presenta otras características: al contrario de la anterior, este espacio territorial presenta grandes carencias de servicios urbanos y un elevado porcentaje de población que vive en condiciones difíciles de subsistencia. Respecto de la estructura administrativa, en Iztapalapa la problemática es mayor que en Benito Juárez, ya que entre otros problemas se observa: complejidad en la gestión urbana, escasez de recursos, personal poco capacitado y formas de participación subordinadas a una estructura vecinal formal.

En Iztapalapa destaca la presencia de organizaciones urbanas vinculadas al Partido Revolucionario Institucional y a otros partidos como la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata. En el Consejo Ciudadano Delegacional convivieron miembros de ambos grupos. El caso de la aprobación del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano fue diferente aquí, ya que si bien se hicieron gran cantidad de observaciones al mismo, finalmente fue aceptado en un ambiente menos tenso que el de la delegación Benito Juárez.

Este capítulo es crucial en la obra, ya que la metodología diseñada para la evaluación de aspectos como la eficacia, eficiencia, desempeño responsable, atención de las demandas y promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales, son observados en la realidad de cada delegación.

La autora obtiene interesantes conclusiones en torno al funcionamiento particular de las delegaciones: respecto a la eficacia, la capacitación que existe en altos mandos no se reproduce a nivel de jerarquías menores; en torno a la planeación, existen diferentes programas diseñados para atender problemas desde una perspectiva puntual o sectorial; respecto a los mecanismos de evaluación de programas y acciones, existen algunos formales otros reales; no obstante, no existen cálculos precisos de costo-efectividad o costo-eficiencia con relación a las demandas ciudadanas. Por otra parte, los mecanismos de información a la ciudadanía son limitados. En lo tocante a la actuación de los funcionarios delegacionales, existe una instancia destinada específicamente a atender la queja ciudadana, que es la Procuraduría Social; donde se advierten avances es con respecto a los mecanismos generados para dar seguimiento a las demandas.

Una conclusión de toda la obra es que una tarea del gobierno electo en 1997 será examinar la forma de gobierno que existe en las delegaciones. Pero las conclusiones más generales del trabajo son en torno a la necesidad de diseñar formas diferentes de participación ciudadana que vinculen a gobernantes y gobernados en la construcción de una mejor calidad de vida para los habitantes.

En síntesis, el trabajo de Alicia Ziccardi viene a llenar un vacío en los estudios urbanos en México al analizar con sumo detalle las estructuras de participación ciudadana y la forma de gobierno del Distrito Federal. La metodología diseñada por la autora es puesta a prueba y se obtienen conclusiones que darán mucho que pensar a los estudiosos del tema. Esta obra abre un nuevo camino a los investigadores de los gobiernos locales al presentar una forma diferente de abordar la problemática generada en las grandes ciudades, todo esto considerando la etapa de profundos cambios políticos experimentados por el gobierno del Distrito Federal en vísperas del fin de siglo.

Socorro Arzabuz Solano