

TEXTOS URBANOS

Alicia Ziccardi

Las ciudades y la cuestión social



TEXTOS URBANOS

VOLUMEN II

Alicia Ziccardi

Las ciudades y la cuestión social

2015



OLACCHI
Organismo de Estudios
y Análisis de Cuentas Públicas

QUITO
Alcaldía Metropolitana

innovar.ujio

NIB: 24065

307.76

261x

Entidades Gestoras

Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos (OLACCHI)
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ)
Empresa de Desarrollo Urbano de Quito (INNOVAR)

Editor General

Fernando Carrión

Coordinador Editorial

Marco Córdova

Asistente Editorial

Mónica Henao

Comité Editorial

Jordi Borja

Fernando Carrión

Marco Córdova

Manuel Dammert G.

Carlos de Mattos

Alicia Ziccardi

Autora

Alicia Ziccardi

Prólogo

Alfredo Santillan

Diseño y diagramación

Antonio Mena

Impresión

Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-01-8

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

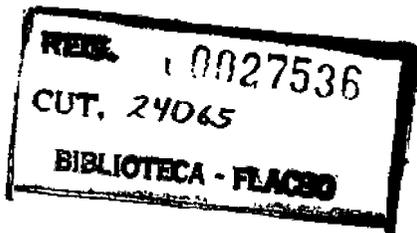
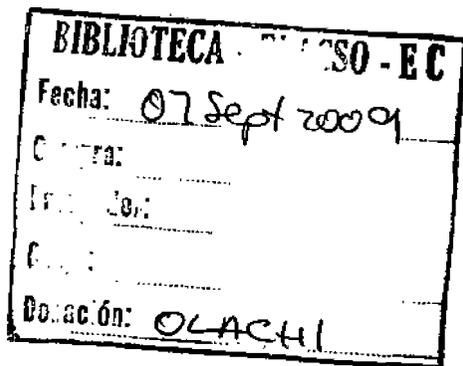
Telf: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: Febrero 2009



Indice

Presentación	7
Agradecimientos	11
Prólogo	13
Primera parte:	
Las transformaciones sociales de las ciudades del siglo XXI	
1. Las ciudades y la cuestión social	27
Segunda parte:	
Gobiernos locales, pobreza urbana y políticas sociales	
2. La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad	81
3. Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital	103
4. Pobreza, territorio y políticas sociales	121

5. El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal	141
6. Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo	165
7. Políticas de inclusión social en sociedades complejas	175
8. Políticas de inclusión social en la Ciudad de México.	201
Tercera parte:	
Gobernabilidad democrática y participación ciudadana	
9. La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos	231
10. Ciudades, asociaciones y decisiones públicas	257
11. La participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio	275
Bibliografía	317
Publicaciones de la autora	335

Prólogo

Alfredo Santillán Cornejo¹

El peso de un concepto

La denominada “cuestión social” es una noción con un amplio poder semántico en tanto sintetiza un conjunto de elementos que tienen que ver con los llamados derechos sociales: empleo, salud, educación, seguridad social, medio ambiente, vivienda, etc., es decir, con el bienestar de la población. De ahí que, esta categoría recupera el debate sobre el sentido del desarrollo urbano, en la medida en que sitúa en el centro de la discusión el componente social de las ciudades por encima de los elementos puramente espaciales o funcionales, permitiendo una mirada radiográfica que revela el interior mismo de la organización de la ciudad.

Desde la inauguración de las ciudades industriales en el siglo XIX el urbanismo moderno ha significado una serie de cambios sustanciales y continuos. A partir de la Revolución Industrial las ciudades se han convertido en el epicentro del modelo productivo y de acumulación de capital, lo que se ve reflejado en los grandes proyectos urbanísticos que caracterizan a las metrópolis actuales. Más aún con la transformación productiva reciente, la llamada “tercera revolución industrial” a

1 Sociólogo, Máster en Antropología Social. Profesor-Investigador Asociado del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO-Ecuador. Profesor Auxiliar Escuela de Sociología Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

cargo de las tecnologías de la comunicación y la información que configuran las ciudades en este nuevo siglo.

El comercio electrónico, los procesos cada vez más virtuales, las comunidades transnacionales de consumidores, son una pequeña muestra de las nuevas rutinas cotidianas que experimentan las personas. En definitiva, las ciudades actuales representan con orgullo el nivel de desarrollo emblemático de nuestro tiempo, la dotación de servicios, el acceso al consumo, los tiempos y lugares para el ocio entre muchas otras facetas de la vida urbana; o como seduce la publicidad actual: “tener el mundo al alcance de la mano, con solo hacer un clic”.

Sin embargo, las ciudades en todo el mundo —y en especial en América Latina— tienen varias deudas cruciales aún por resolver y que se arrastran históricamente. La síntesis de todos estos temas pendientes caben dentro del paraguas de la “cuestión social”, que en definitiva dirige la mirada sobre los problemas ocasionados por la desigual distribución de la riqueza como una de las contradicciones principales de las ciudades contemporáneas, y que induce a ubicar al bienestar de la población como el fin último de las ciudades.

Este es justamente el eje de los escritos que Alicia Ziccardi nos muestra en el presente libro, pasar de la fotografía de la ciudad que nos ofrece el paisaje urbano a su radiografía, observando los obstáculos que presentan las ciudades para que sus habitantes puedan alcanzar un nivel de vida que les permita desarrollar a plenitud sus capacidades. De esta manera, los textos que aquí se presentan instalan la problemática social como el desafío más grande de las ciudades hacia el futuro y afrontar este desafío implica, no solamente insistir en los temas clásicos de la cuestión social como el empleo, la seguridad social, la salud y la educación, sino que a estos temas se añaden nuevas variables como las migraciones, los temas ambientales y la participación, como elementos de la “nueva cuestión social”, cuyo origen debe rastrearse en los cambios que dan lugar a la sociedad postindustrial. Esta nueva forma de sociedad no solo que trae problemáticas distintas sino que redefine aquellas irresueltas dentro de la sociedad industrial.

El análisis de Ziccardi empieza por ubicar la distancia histórica entre el gobierno de la ciudad y la cuestión social, destacando que las políticas sociales han sido tradicionalmente una competencia centrada en los Estados y que los gobiernos locales apenas en décadas recientes, han incluido políticas sociales en sus líneas de acción, en buena medida por la presión de los y las habitantes ante la crisis de la política social estatal, producto del neoliberalismo implantado con fuerza en la región en el último cuarto de siglo.

El modelo neoliberal puso como principal actor económico al mercado, bajo el supuesto de que el crecimiento económico, impulsado por la ley de oferta y demanda, llevaría a niveles óptimos de bienestar social. Esto supuso el desmantelamiento del Estado de Bienestar, que como lo argumenta la autora, nunca se implantó plenamente en América Latina, pero que por lo menos se planteaba como promesa futura en construcción. Sin embargo, la retirada de la política social por parte del Estado volcó la mirada hacia nuevos actores, entre ellos los gobiernos locales que han implementado políticas sociales urbanas, como una forma de corregir en la medida de lo posible las inequidades del mercado.

En este escenario, Ziccardi señala que el reto de los gobiernos locales en asumir políticas de bienestar social debe considerar los profundos cambios de las sociedades contemporáneas como:

Los procesos de globalización de la economía: a través de los cuales no solo que la interdependencia entre las economías locales es mayor, sino que se acentúa la división internacional del trabajo con los problemas que esto genera en cuanto al intercambio desigual entre productos industrializados y materias primas. La crisis financiera desatada en septiembre del 2008 es el mejor ejemplo de los riesgos implícitos en la globalización económica.

La reforma del Estado de Bienestar: bajo el esquema neoliberal el Estado debía comprimirse al mínimo para evitar distorsiones en la economía y como se señaló anteriormente, esto significó una progresiva reduc-

ción de los servicios sociales en manos del Estado y consecuentemente una directa o indirecta privatización. Como alternativa, la política social del neoliberalismo se centró en la focalización a manera de respuesta a las inequidades del mercado. Ziccardi cuestiona frontalmente esta concepción en tanto niega el principio fundamental de los derechos sociales que es la universalidad.

La revolución informacional: para muchos académicos las TIC's constituyen el pilar de la tercera revolución industrial, no solo por su incidencia en los procesos económicos sino porque han alcanzado todas las esferas de la sociedad, incluyendo las relaciones interpersonales y la vida cotidiana. Esto se refleja directamente en el acceso a la información como un requisito indispensable de los habitantes de las ciudades actuales, a tal punto que el acceso desigual a los bienes informacionales se convierte en un nuevo elemento constitutivo de las desigualdades sociales contemporáneas.

A estos cambios a nivel global, la autora suma un elemento propio de América Latina, como es la profundización de los procesos de democratización del sistema político a partir de la década de los ochenta y que prometían no solamente la recuperación del debate político y los procesos electorales sino fundamentalmente la representación y participación de la población en las decisiones de gobierno que influyen directamente en su calidad de vida.

Una de las mayores virtudes del trabajo de Ziccardi es no quedarse en los temas clásicos de la cuestión social, que si bien, aún no han sido resueltos satisfactoriamente para la mayoría de la población latinoamericana, no agotan todas las aristas que la problemática social encierra en las épocas actuales. Esto implica —como lo hace la autora— tomar en cuenta que la “nueva cuestión social” no solo añade nuevas problemáticas sino que estos elementos transforman radicalmente los componentes clásicos.

La “nueva cuestión social”

Los artículos que presenta Ziccardi en el texto señalan una serie de nuevas problemáticas relacionadas con el bienestar que muestran los cambios descritos anteriormente.

En primer lugar, está el problema de los desfases generacionales que provoca en la seguridad social la extensión de la esperanza de vida y en algunos casos la reducción de las tasas de natalidad, o lo que algunos autores llaman el “envejecimiento de la población”. Este desequilibrio afecta la transferencia económica entre generaciones y obliga a buscar mecanismos que hagan sostenible el aseguramiento social en las condiciones actuales. Si bien este fenómeno en América Latina no tiene la magnitud que en otros continentes, como Europa por ejemplo, es necesario considerarlo como una tendencia que se acentuará en el futuro inmediato.

En segundo lugar está el fenómeno de la migración. La transnacionalización de los procesos productivos ha ido acompañada de una dispersión de la fuerza de trabajo. La búsqueda de empleo y salarios dignos ha provocado desplazamientos sostenidos de las poblaciones al interior y fuera del continente, lo que ha cambiado el perfil de las sociedades receptoras y se ha incrementado la demanda de inclusión plena de los y las migrantes. Este cambio es sustancial, en tanto la migración no es un fenómeno que se agota en lo económico, sino que despierta sobre todo el problema de la inserción plena en la sociedad receptora a través del acceso a la categoría de ciudadanía. Esto condensa la lucha de los “sin papeles” pues lo que está en juego es el acceso a los derechos sociales garantizados por el Estado.

Pero sin duda el empleo se mantiene como el eje fundamental de la cuestión social. Ziccardi sostiene que los niveles de desempleo y subempleo han conducido a que la informalidad se convierta en el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en las ciudades latinoamericanas. Así los datos recabados por la autora señalan que el empleo informal alcanza el 50% de las actividades económicas en el continente, convirtiéndose en uno de los principales puntos del conflicto urba-

no, ya que el déficit de empleo obliga a las personas a buscarse el sustento a través de la ocupación de los espacios públicos, lo que se contrapone frecuentemente con las políticas reguladoras de tales espacios.

Por otra parte, las ciudades a nivel mundial experimentan una marcada desindustrialización de la economía, por lo que la producción de servicios se convierte en el principal motor de la economía urbana. A esta tendencia se suma también el tema de la informalidad, en tanto, la flexibilidad y desregulación atraviesa todo el campo del sector terciario de la economía, desde los servicios de alta calificación hasta los servicios de baja calificación y remuneración.

La temática del empleo se complejiza aún más cuando se analizan las variables de género y generación. Por un lado, el género aparece como un tema fundamental al momento de pensar en la equidad, los datos de la región comprueban la tendencia mundial de la desventaja de las mujeres en el mercado laboral, en tanto experimentan mayores condiciones de precariedad laboral y sobre todo salarial. Por otro lado, está la presión de los jóvenes por entrar al mercado laboral. Las últimas décadas han significado un aumento de la escolaridad a nivel de la población joven en general, con el consiguiente incremento en las expectativas de capitalizar el proceso de formación a través de mejores remuneraciones, sin embargo, el déficit estructural en la generación de empleo de las economías de los países en desarrollo hace cada vez más difícil cumplir las expectativas laborales de los jóvenes.

Bajo esta panorámica del tema del empleo, el pensamiento de Ziocardí es agudo al mostrar la tensión entre el déficit de empleo en las zonas urbanas y la limitación de los municipios para generar plazas de trabajo. Esta tensión es crucial porque los efectos del empleo precario, el desempleo y el subempleo se sienten sobre todo a nivel local pero las causas estructurales sobrepasan ampliamente este ámbito. Esta problemática implica cambios significativos en las políticas públicas que puedan llevar a cabo los gobiernos locales, sobre todo en el fomento de actividades productivas orientadas a la población juvenil.

Considerando la magnitud de la precariedad laboral y el aumento de las expectativas de bienestar, sobre todo en los jóvenes, la autora su-

giere que no debería sorprendernos el aumento de la violencia y la criminalidad en las ciudades latinoamericanas. La mirada hacia la cuestión social permite también recuperar el análisis de la desigualdad social como factor estructural determinante en los problemas de inseguridad ciudadana, que se han convertido en una de las principales preocupaciones de la población en los centros urbanos.

Bajo esta misma óptica, cabe mencionar la referencia de la autora a la distribución desigual de los riesgos como otra dimensión de las desigualdades sociales. Las amenazas de tipo natural terminan afectando de manera severa a las clases más desposeídas que cuentan con menos recursos para evitar estos riesgos y que en la precariedad de condiciones materiales adoptan en muchos casos, patrones de urbanismo poco técnicos que incrementan su vulnerabilidad ante eventos catastróficos. De esta manera, los temas ambientales son otra arista fundamental en el análisis de las condiciones sociales de las poblaciones urbanas, aunque no sea tratado con profundidad en los artículos que se presentan en esta compilación.

Finalmente, cabe añadir la referencia que hace la autora a la dimensión cultural de la inclusión social, otro tema que es necesario entender aunque no se lo examine con detenimiento en el libro. Ziccardi reconoce que las sociedades latinoamericanas se caracterizan por tener una importante diversidad étnica, sin embargo en los espacios urbanos se percibe una marcada segregación espacial, no solo en función de la clase social sino de la pertenencia étnica. El relacionamiento "entre iguales" no es un hecho casual sino que refleja los procesos sociales de discriminación también en el plano cultural y constituyen además las fronteras simbólicas sobre las que se recrean las ciudades contemporáneas, dificultando la construcción de una ciudad multicultural.

El reto de gobernar las ciudades

El otro eje estructurador de los artículos recogidos en esta compilación es el tema del gobierno de la ciudad a través del diseño y ejecu-

ción de políticas públicas. En gran parte de los artículos que componen el presente libro, la autora aborda frontalmente la dimensión política del gobierno de la ciudad, para lo cual, a partir del caso mexicano plantea reflexiones que se adaptan en gran medida y son representativas en todos los países de América Latina. Así, la autora argumenta que uno de los principales retos para las ciudades latinoamericanas es la necesidad de “democratizar la democracia” lograda en el continente a partir de los años ochentas, caracterizada por la incapacidad de generar ciudadanía en el plano social. Esto implica dar un salto cualitativo de la democracia como sistema de designación de representantes, a la democracia como forma de definición y resolución de los principales problemas sociales a través de la generación de consensos.

En este campo, Ziccardi presenta críticas sólidas a las políticas implementadas en las últimas décadas, conceptualizadas bajo el esquema neoliberal. El primer punto es la focalización de los servicios sociales. Como se señaló anteriormente, si bien el principio de la focalización apunta a definir la población más necesitada, implica por otro lado negar la universalidad de los derechos sociales, más aún debido al reforzamiento de los criterios de clasificación —que como lo menciona la autora— llevados al extremo, conducen a la “focalización de la focalización”, es decir, definir los más pobres de entre los pobres. Este tipo de políticas han llevado al fetichismo en los instrumentos tecnocráticos para priorizar las intervenciones y de una retórica cientificista (índices, indicadores, proyecciones, etc.), vaciada de un componente político como es la discusión sobre los derechos sociales.

El segundo punto tiene que ver con la participación de las poblaciones que demandan un servicio en la consecución del mismo. Como señala la autora, en México y en toda la región se ha incluido el modelo de “co-gestión” en la provisión de servicios, esto significa que generalmente las poblaciones más pobres deben aportar con trabajo comunitario para la construcción de obras, mientras que el gobierno local aporta los recursos materiales. Sin embargo esta exigencia generalmente no se pone como condición para la inversión en servicios básicos en los barrios de las clases medias y altas. Este modelo de gestión

termina generando desigualdad social, en tanto implica para los pobres invertir recursos importantes como el tiempo para las obras, lo que representa generalmente una jornada de trabajo adicional.

Dentro del estudio del gobierno de la ciudad, uno de los aspectos en los que Ziccardi pone mayor énfasis es el tema de la participación de la población en las decisiones de gobierno que les atañen directa o indirectamente. En general, la preocupación por los temas vinculados con la democracia y la ciudadanía no son comunes en los trabajos clásicos sobre la cuestión social. Por esta razón, otra virtud del trabajo de Ziccardi es pensar la relación entre las condiciones materiales de vida y una cultura política que en América Latina está marcada por el clientelismo y el paternalismo. Estas prácticas políticas terminan minando el ejercicio pleno de los derechos, en tanto las políticas sociales son frecuentemente condicionadas a la lealtad hacia los partidos políticos y por ende contradicen la condición de universalidad de los derechos sociales.

Frente a este escenario, la autora resalta la importancia de la participación e identificación con la política en el ámbito de lo local, en tanto constituye un espacio privilegiado para el aprendizaje de la democracia como contrapeso a la debilidad de las democracias latinoamericanas en el plano nacional. Ziccardi enfatiza el papel de la participación ciudadana en la construcción de ciudadanía, pues sostiene que se convierte en el mecanismo más directo a través del cual se reclaman los derechos y se establecen las obligaciones ciudadanas. Además la participación civil en el gobierno les da identidad y legitimidad a las políticas implantadas.

En ese campo, la autora señala constantemente la importancia del fortalecimiento de la organización barrial como mecanismo de la población para transformar sus condiciones de vida, tales organizaciones se vuelven los nuevos intermediarios de las demandas sociales urbanas y se constituyen en un actor clave dentro de las luchas y reivindicaciones sociales. Un ejemplo de la capacidad de agencia de estas organizaciones son por ejemplo las llamadas "ollas comunitarias" que se han evidenciado en todo el continente en los momentos de mayor agudi-

zación de las crisis económicas durante las últimas décadas. Estas prácticas muestran la capacidad de las organizaciones comunitarias para procurarse bienestar y abren una ventana para ver la importancia del capital social en las ciudades contemporáneas. Mientras buena parte de la literatura sobre el individuo en las ciudades actuales enfatiza el aislamiento, la individualidad y la fragmentación social, estos episodios de solidaridad recogidos por Ziccardi, muestran la creatividad e inventiva de los sectores populares en construir alternativas de sobrevivencia.

La autora aborda colateralmente algunos temas sobre la gestión de las políticas sociales y señala es necesario repensar la eficacia de las burocracias locales en la medida en que la mala gestión local no es un tema meramente técnico, sino que su mayor consecuencia es obstaculizar el cumplimiento de los derechos sociales. En este sentido, la evaluación de la gestión local no puede remitirse únicamente a los aspectos técnicos sino a una evaluación sobre todo en términos sociales y políticos. De esta manera, la tan ansiada "gobernabilidad" en el plano local debe entenderse —desde el argumento de Ziccardi— no únicamente como una gestión eficiente del gobierno sino sobre todo como las condiciones que posibilitan la construcción efectiva de acuerdos que guíen el diseño e implementación de las políticas urbanas para una localidad.

Ziccardi cuestiona acertadamente el modelo personalista de la gran mayoría de gobiernos locales en América Latina, centrados en la figura fuerte del alcalde en contraste con la debilidad de los cabildos o concejalías. Esto muestra la necesidad de fortalecer la deliberación y el debate al interior de los gobiernos locales, dándole mayor capacidad de decisión y protagonismo a los órganos deliberativos. Circunstancia que implicaría "localizar" (en el sentido de trasladar al plano local) el debate sobre la representación como mecanismo articulador entre las demandas ciudadanas y las políticas de gobierno de la ciudad, un tema que como bien lo señala la autora, todavía se encuentra en ciernes en la región frente a otros debates como la descentralización de competencias y las autonomías de los gobiernos locales frente al gobierno nacional.

El tema de la descentralización y autonomías territoriales ha sido recurrente en la región en las últimas décadas, Ziccardi aporta a esta discusión desde el análisis del federalismo característico del caso mexicano. La autora muestra los desfases entre el esquema teórico del federalismo, en el cual los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal no implican una jerarquía entre sí. En la práctica, en México se ha producido un centralismo en el gobierno federal sobre todo en la gestión de recursos destinados a las políticas sociales. Este esquema ha sido muy funcional al dominio del PRI como partido único en México, en la medida en que le ha permitido sostener su legitimidad en base al clientelismo en la dotación de servicios sociales.

Sin embargo, la autora llama la atención sobre el hecho de que la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del año 2000, tuvo como antecedente el fortalecimiento de los partidos opositores en las localidades, primero municipios y luego estados. Esto afectó decididamente la distribución de competencias y presupuesto hacia las esferas locales que ahora claman mayor margen de acción. Tradicionalmente los gobiernos locales tenían a su cargo la dotación de infraestructura urbana, más ahora han incursionado mediante reformas constitucionales en el plano de políticas sociales en temas de educación y salud. Si bien esta tendencia no ha sido exclusiva del caso mexicano, Ziccardi enfatiza que en este país, la disputa se orienta hacia una redefinición del mismo federalismo, que a partir del año 2000 se lo ha vuelto a proclamar como pacto entre estados, que permita por un lado una mejor distribución regional de los recursos, y por otro, la autonomía en el diseño y planificación de políticas sociales innovadoras en áreas como vivienda, empleo y reducción de la pobreza.

Ziccardi muestra que los procesos de descentralización y sus resultados tienen como trasfondo dimensiones políticas y económicas. En este sentido sostiene que no se puede analizar la eficacia o mejora en la dotación de servicios por fuera del análisis de las relaciones de fuerza que articulan los diferentes niveles de gobierno. En un contexto de disputas partidistas entre el gobierno federal y los gobiernos nacionales o municipales, las competencias y asignación de recursos se con-

vierten en un punto neural del conflicto político, en donde se juegan las lealtades partidistas de la población con los gobernantes.

A manera de cierre, cabe recalcar que los artículos recopilados en este texto abordan la problemática de la cuestión social en todas sus dimensiones, presentándonos un diagnóstico preciso del componente social de las ciudades latinoamericanas. Pero Ziccardi no se queda en el diagnóstico puramente descriptivo sino que muestra la relación indisociable que existe entre el componente socio-económico con el modelo de gobierno de la ciudad, es decir su arquitectura política. De esta forma, su mayor aporte analítico es demostrar que el camino para mejorar la condición de vida de quienes habitan en las ciudades, no es solo una cuestión tecnocrática sino que depende de la consolidación de la participación democrática. Esto permite la construcción de consensos que viabilizan la gobernabilidad como principio político esencial para consensuar políticas sociales urbanas en las ciudades.