

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACION CIUDADANA

ALICIA ZICCARDI

**Instituto de Investigaciones Sociales
UNAM**

LOS ACTORES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Alicia Ziccardi

I. **Qué es la participación?**

La participación es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. En las ciudades existen diferentes formas de participación: social, comunitaria, ciudadana, política. Todas son necesarias para hacer de los individuos que la habitan **ciudadanos** con derechos y obligaciones sociales, políticos, urbanos.

La participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la **ciudadanía civil** asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la **ciudadanía política** que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la **ciudadanía social** que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía (cfr. TH Marshall, 1998). Dentro de estos últimos deben incluirse también el derecho al empleo, a la seguridad física, a los servicios básicos, a la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural sobre el que se construye la identidad.

Para ejercer estos derechos los ciudadanos participan en diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales. Por ello, es en el **ámbito local** donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios. Todo ello forma parte de la **dimensión social de la ciudadanía** e indica la calidad de vida que ofrece la ciudad a quienes en ella habitan.

Para algunos el acceso a estos bienes básicos de la ciudad (agua, drenaje, luz, vivienda) está resuelto de manera más o menos adecuada pero para una inmensa mayoría ha sido necesario recurrir a la creación de organizaciones sociales y dedicar

grandes esfuerzos y tiempo para identificar los **interlocutores gubernamentales** con capacidad e interés en resolver sus demandas. Precisamente, La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, han sido indicadores de la debilidad de nuestra democracia. La participación de la ciudadanía se enfrenta a obstáculos para ejercer sus derechos sociales, aún cuando están reconocidos como tales en la Constitución.

Durante años, el crear instancias institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, estas formas de participación sólo han sido intentos de legitimar ciertas políticas formuladas tanto por el gobierno local, como por las instancias del gobierno federal.

Ante esta situación, durante varias décadas, la forma de relación de las organizaciones sociales autónomas y de las instituciones del estado fueron de enfrentamiento y lucha. Sólo recientemente, la apertura democrática ha permitido que se valore el debate, las posiciones plurales y la búsqueda de consensos entre las partes, para buscar soluciones a los graves problemas que presentan las ciudades.

En este sentido **la participación ciudadana**, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un **espacio público** y contribuir a crear condiciones para consolidar una **governabilidad democrática**. Porque **la participación ciudadana**, a diferencia de otras formas de participación, (política, comunitaria, etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales y, sobre todo, existir el convencimiento de que la deliberación pública y la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia; valores y prácticas que pueden y deben ejercerse en primer término en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local, que es donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos (Ziccardi; 1998).

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan **espacios de participación ciudadana e instrumentos** que permitan efectivizarla. Así existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal, estatal y local. Sin embargo, su eficacia es muy limitada y prevalecen en los hechos, formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos, algunos de los cuales jamás han sido activados, aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi; 1996). Y recientemente se ha aprobado en el Distrito Federal una nueva Ley de Participación Ciudadana que, como luego se verá, crea diferentes instrumentos de participación con la finalidad de garantizar la inclusión de los intereses de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Su apropiación por parte de la ciudadanía es algo que debe promoverse a través de la información y difusión. Esta tarea debe ser asumida de manera corresponsable por las autoridades locales que deben alentar la participación ciudadana y por los líderes sociales, los promotores voluntarios de la comunidad, las organizaciones sociales y las ONGs que actúan sobre el territorio.

II ¿ Quienes participan?

La **organización social, comunitaria, vecinal y territorial** ha sido un componente fundamental en la producción de nuestras ciudades y en la definición del uso del espacio urbano. Particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de la Ciudad de México. Sus organizaciones sociales fueron en gran medida las productoras **del espacio urbano**, a través de: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes y 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares.

Pero en la ciudad existe una amplia variedad y número de **asociaciones y agrupaciones de base territorial** tales como las de madres de familia con demandas

de alimentos, de escuelas, de guarderías; las de colonos que piden la regularización de sus tierras, la construcción y/o mejoramiento de sus viviendas, la introducción de servicios; las organizaciones vecinales que reivindican seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y de las calles de la ciudad. También se ha desarrollado, en las últimas décadas, una importante conciencia social en torno a la protección del medio ambiente, lo que permite observar la presencia de **organizaciones ecológicas**, en las que participan autónomamente diferentes sectores de la ciudadanía, independientemente de su posición económica y social.

Para todas estas organizaciones sociales urbanas sus interlocutores son las diferentes instituciones del Gobierno de la Ciudad, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos y entablar alianzas les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Pero en la ciudad existen otras instancias de participación que también demandan bienes urbanos. Por ejemplo, en el caso de los asalariados, los **sindicatos** son intermediarios para acceder a una vivienda de interés social (del INFONAVIT, FOVISSSTE) y también negociar un salario indirecto que les permite a sus agremiados el mejorar sustancialmente su nivel de vida (sistemas de atención a la salud, guarderías, clubes). Actualmente, si bien estos mecanismos se han debilitado aún continúan actuando en la ciudad.

De igual forma los representantes (diputados, senadores, regidores de cabildo) de los **partidos y agrupaciones políticas** han fungido como gestores de las demandas de las ciudadanía. Sin embargo, cuando gobiernan se advierten las dificultades que encierra el transformar la retórica partidaria de “la ciudad para todos”, en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía (Cfr. Jacobi, 1995; Ziccardi, 1998).

Hoy los cambios económicos y políticos originan una situación diferente, que se caracteriza por la pérdida de representatividad de las organizaciones tradicionales del estado corporativo y una mayor presencia de organizaciones sociales autónomas. En las grandes ciudades se experimentan rápidos e intensos procesos de

desindustrialización y expansión del terciario de la economía, lo cual significa la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables y la proliferación de actividades informales, particularmente **vendedores ambulantes**, en casi todos los centros de las ciudades. Esto constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales. Aun cuando es muy limitada la posibilidad de que los gobiernos de las ciudades participen en la elaboración de políticas económicas nacionales, el gobierno local deberá formular una política, ya que por un lado los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y por el otro los comerciantes establecidos, que pagan impuestos, reclaman el ejercicio de la autoridad. La pregunta entonces es ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar la legitimidad del gobierno local?. Para ello las autoridades locales, aún sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales. Por ejemplo, la relocalización de ambulantes mediante la construcción de nuevos mercados, acciones que no resuelven el problema de fondo de desempleo o subempleo urbano, pero que sí contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que se diseña alguna estrategia de fomento económico de corto plazo por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local. Por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación, etc. Los ambulantes tienen organizaciones tradicionales, clientelares y en algunos casos vinculados a partidos políticos. Pero no existen formas claras y efectivas de relación con las instituciones gubernamentales para buscar soluciones compartidas a los problemas que genera la masiva presencia de estos trabajadores en las calles de las ciudades.

De igual forma, los cambios demográficos deben ser considerados por la autoridad local en sus políticas urbanas para la atención de los diversos grupos de población. Los **jóvenes** reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también demandan deportivos, áreas de recreación y actividades culturales, por ello deben tener garantizados espacios en las estructuras de representación social que existen en la ciudad.

Asimismo, las nuevas generaciones de **profesionales** reclaman lugares en el mundo del trabajo y medios de participación social y política, por lo que deben ser incorporados a la creación de consejos o comités que tomen parte en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad.

Otro dato es la **población flotante**, aquella que ingresa diariamente por razones de trabajo y que vive en la periferia o inclusive en otras entidades y se traslada por vía aérea, por ejemplo: ejecutivos, empresarios, políticos, que generan demandas urbanas. A ello se agrega diariamente la población procedente del exterior ya sea por motivos de trabajo o de turismo. Todo este flujo de población que no vive en la ciudad pero que la usa supone una elevada demanda de bienes y servicios en la ciudad, lo cual debe contemplarse al diseñar las políticas sociales urbanas, al igual que formas innovadoras de participación ciudadana.

Finalmente, ha crecido notablemente el número de **organizaciones no gubernamentales** en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y promueven la participación social y ciudadana, alrededor de diferentes demandas. En el caso de las urbanas se advierte, en los últimos años, en el contexto de la reforma del estado, como su actuación ha comenzado a ser legitimada por las instituciones de la política social y de las políticas urbanas, en particular.¹

Las ONGs son consideradas un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación - experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final es el mejoramiento de la calidad de vida de la población (Grossi, Cit. En Audefroy y Ortiz, Coord. 1998). Entre los papeles que desempeñaron las ONG en las políticas sociales urbanas se pueden mencionar su contribución para desarrollar procesos participativos, basados en incorporar la capacidad de la gente para mejorar su vivienda y sus barrios; satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas; sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad; su

¹ En las ciudades actúan un amplio número de ONG y Asociaciones Cívicas que se han encargado de promover y custodiar el voto en procesos electorales. Sobre el papel de las ONG y los gobiernos locales, en las actuales políticas urbanas, en América Latina véase: Reilly, (comp.) 1994. También Audefroy y Ortiz (Coord, 1998)

capacidad de influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos, a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las organizaciones comunitarias de base (Idem.).

Pero debe señalarse que el espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es cada vez más importante y legítimo y se advierte una creciente intención (por parte de los diferentes niveles de gobierno e inclusive de los organismos internacionales) de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos.

Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía y a revalorar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, entre éstas las urbanas. **Las nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios y los cambios en la economía y en la sociedad nacionales se expresan espacialmente. En consecuencia, los gobiernos de las ciudades deben considerar que tienen nuevos interlocutores y nuevas demandas que deben atender.**

Sin embargo, ante esta compleja realidad la legislación vigente sólo preve la existencia de instrumentos de **participación ciudadana institucionalizada** en los cuales los ciudadanos participan en su calidad de vecinos en comités. Y esto, como se verá en los capítulos siguientes, parece insuficiente porque es necesario construir una **nueva institucionalidad que reconozca otros grupos de pertenencia de los ciudadanos (jóvenes, ambulantes, técnicos, empresarios) y que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social, en torno a problemas y soluciones relacionados con la sociedad.**

III ¿Participación para qué?

Debe reconocerse que la ciudadanía no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera en la elección de representantes en quienes delegar la atención de sus demandas. Una larga historia de formas de gobierno, burocráticas y autoritarias, han generado desinterés y apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a que su trabajo voluntario y su dedicación va

a reeditar en mejoras a su comunidad, a su barrio, a su colonia y a la ciudad. Sólo aquellos cuyo principal recurso es su propio trabajo y su propia organización para mejorar sus condiciones de vida, logran vencer con su tenacidad y su lucha la exclusión de que son objeto en los procesos decisorios y que sus demandas sean atendidas. Pero justamente esta forma de relación creó una cultura de la participación marcada por el enfrentamiento y con escasa eficacia para resolver los problemas.

Para transformar esta situación es necesario generar **credibilidad** en la ciudadanía, confianza en que su **gobierno es honesto, eficiente y democrático**. El gobierno (funcionarios, técnicos, personal administrativo, asesores...) deben diseñar y poner en marcha **instrumentos y conductas que demuestren que realmente interesa que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas**. Por eso, debe promover la participación institucionalizada, es decir aquella que está reconocida en las leyes y reglamentos, al mismo tiempo que debe ser respetuoso, apoyar y atender la participación social autónoma. La participación será posible en la medida en que se cree un clima de confianza y tolerancia .

La ciudadanía por su parte debe ser responsable al actuar en las instancias de participación, ejerciendo sus derechos y asumiendo sus obligaciones, contribuyendo a crear condiciones para que prevalezcan **relaciones de respeto y cercanía con la autoridad**.

En las ciudades del nuevo milenio, la **organización y la participación de la ciudadanía** son consideradas un recurso muy importante, **un capital social** para que todos contribuyamos corresponsablemente a mejorar la calidad de vida y demostrar que **con democracia se vive mejor**.