

Los horizontes de la participación ciudadana en la realidad municipal

Alfredo Rajo Serventich*

UNA NECESIDAD, una carencia plasmada en nuestro sistema político es la de la ciudadanía plena. Se habla desde el siglo pasado de “ciudadanos imaginarios”.¹ El liberalismo del siglo XIX construyó determinados referentes de un ciudadano ideal muy distante del realmente existente, presa de una cultura política forjada con base en redes clientelistas y patrimonialistas. Desde entonces estamos, de acuerdo con mi perspectiva, en un proceso de constante construcción del ciudadano con seculares resistencias. No obstante, a partir de 1988, al ampliarse sugerentemente el espacio social de la protesta y la movilización, se observa un cambio cualitativo en la realidad nacional y en sus componentes estatal y municipal. Esto obliga a traer una palabra muy socorrida a la vez que coartada de fracasos históricos, la esperanza. Existen indicios, que vamos a señalar durante este artículo, que algo se está moviendo en los tejidos social y político mexicanos, para que con el avance del siglo XXI, estemos ante ciudadanos plenos, aquellos que ejercen libremente sus derechos y obligaciones en el marco de un Estado de derecho.² Esto se empieza a reflejar en la realidad municipal.

Jesús Silva-Herzog Márquez es explícito en relación al tópico: “La ciudadanía tomada en serio llama a la descentralización”.³ En consonancia con lo anterior, es menester fortalecer los procesos de toma de decisiones en pos de avanzar en la formación de los ciudadanos desde los niveles micro. En el entendido de que el gobierno local es la mejor escuela de democracia.⁴

Para ello, es pertinente hacer una revaloración de la dinámica municipal, entendida ésta como la forma en que las poblaciones

de los municipios dejen de ser consideradas como ciudadanos de segunda y ejerzan en forma completa la ciudadanía. Reynaldo Robles nos manifiesta acerca de la descentralización en la toma de decisiones enfocada de manera integral, en el entendido de que gobierno y ciudadanía deben consumir una revolución en el terreno de las mentalidades. Abandonar viejos esquemas paternalistas de un centro con capacidad de gestión ilimitada y verter en la tan añorada autonomía municipal el principio del gobierno de todos.

Un municipio no es solamente un territorio al que pueda administrar una autoridad extraña, el municipio es un nivel de gobierno con capacidad suficiente para decidir en forma democrática la política que debe seguirse en relación a sus problemas, para autogobernarse con los poderes necesarios, para satisfacer sus necesidades; es muy

*Catedrático de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

importante que los vecinos de un municipio cambien de actitud y dejen de esperar que todos los problemas se resuelvan en el centro, deben confiar en su propio esfuerzo y en sus propias autoridades para resolver sus problemas.⁵

El salto cualitativo del súbdito al ciudadano se hace indispensable. Irrumpe así la idea de una ciudadanía no solamente amparada en lo jurídico, sino que extienda sus redes a lo político, forjando sus propios medios de participación en la resolución de los asuntos públicos, todo tendiente a generar una identidad entre el hombre y su espacio.⁶

Esto nos remite a uno de los mitos generadores para la transformación de la cotidianidad de impronta liberal: la educación como agente de cambio. En nuestra actual coyuntura la dimensión educativa se refuerza en el terreno de los hechos. Ya no sólo es la educación formal como creadora de ciudadanos, es la democracia participativa la que abre las perspectivas de educación del ciudadano en su ámbito inmediato. Una necesidad es que el ciudadano extienda sus acciones hacia lo municipal, que se asuma en función de lo local. En un medio signado por la globalización, el proyecto de nación requiere explicitar requisitos para su viabilidad. Uno de ellos es el de la integración democrática de los proyectos regionales y municipales a un gran proyecto nacional. Al hablar de una integración democrática de estas características, el ciudadano del municipio puede tener en la calle, en el terreno de los hechos, la mejor escuela de democracia. La democracia se internaliza así con participación en escala local.⁷

Hasta el momento el instrumento que parece idóneo para la captación de la participación ciudadana es el de los partidos políticos. En gran medida, algunos de los partidos

nacionales, han sabido captar la demanda social de los municipios, pero hasta el momento es más palpable una inserción más o menos contradictoria de las corrientes políticas sociales municipales en los partidos nacionales, vía la negociación, que una descentralización real de la vida política nacional. Las agrupaciones políticas municipales parecen más bien ser entendidas como apéndices de los órganos nacionales de dirección de los diferentes sistemas políticos. Este aspecto ha llevado a algunos autores a hablar de escollos para una vida política activa en la dimensión municipal⁸ o suertes de poliarquías que predominan en los ámbitos micro.

De acuerdo con Silva-Herzog Márquez, el espacio local se diferencia en cuanto a los objetivos a seguir. No es el campo de solución de lo local uno de los grandes problemas nacionales, sino la participación ciudadana abocada a atender lo primordial y cotidiano: la ciudad, el estado, el municipio.⁹

Nuevos actores sociales aparecen como abanderados en la búsqueda de soluciones a viejos problemas. En un marco de insurgencia cívica, personajes que hace poco más de una década vivían circunscriptos a la esfera de lo privado, hoy han trascendido a lo público. Es una nueva élite política integrada por médicos, dirigentes barzoneros, ingenieros, maestros, empresarios endeudados, que han quitado su apoyo, o por lo menos la complacencia ante los políticos profesionales para que ellos mismos asuman la posibilidad de una representación local.

Paralelamente, la ciudadanía en germen ha identificado a estas personas y grupos como "gente de ellos mismos", ajena a las grandilocuencias retóricas de la clase política emanada de la revolución y posible vehículo eficaz para la resolución de los problemas

cotidianos de la comunidad municipal. Por eso es frecuente que elijan a estos nuevos actores como sus legítimos representantes.

Este “cheque en blanco” que significaba el proceder tradicional de la democracia representativa, en el sentido de otorgar un voto y confiar en que esa delegación de poder era suficiente para las expectativas del electorado, ha empezado a deteriorarse. La gente es menos confiada hacia esos diputados y representantes populares en general que se presentan para hacer su oferta política en periodo electoral y luego su accionar es un misterio para el elector durante todo el tiempo que dura la gestión de los representantes.

En los ámbitos locales se han instrumentado múltiples mecanismos de democracia participativa. Tales mecanismos tienen que con asambleas a mano alzada en plazas públicas; elección de candidatos en espacios similares; cabildos abiertos donde se discuten los problemas de la comunidad y sus soluciones; y comités de participación ciudadana en los cuales se planifican, administran y ejecutan obras públicas.

La gran interrogante es si el marco jurídico obedece a los requerimientos de la demanda social. En otras palabras, si todo ese torrente ciudadano encuentra un medio legal para no solamente ser auxiliar en las decisiones y actos de gobierno, sino ser un supervisor permanente de la gestión gubernamental. Mecanismos de participación como el referéndum, el plebiscito o la consulta popular, nos ponen ante la tesitura de una democracia integral, en la cual se conjugue aquello que Mauricio Merino llama un “matrimonio indisoluble”: la democracia representativa y la democracia participativa.¹⁰ En este proceso estamos viendo cómo, de acuerdo con el mismo autor, hay una interacción permanente entre el individuo y la sociedad.

Con relación a la democracia participativa y la democracia representativa existe el riesgo de ponderar excesivamente a alguna de estas dos calificaciones. El viejo miedo a la revolución que percibimos en las revoluciones europeas de 1848, el hecho de ver a los pueblos movilizados por demandas democráticas como expresión de “turbas salvajes e incontrolables”, parece aflorar nuevamente cuando sectores que no han visto colmadas sus aspiraciones democráticas salen a los espacios públicos. Es muy recurrente en esos casos acudir a fórmulas legalistas y descalificatorias de la participación ciudadana, pensando que la simple expresión de la democracia representativa es en sí misma suficiente para atender los requerimientos de la sociedad.

Del mismo modo existe el peligro de una idealización en torno a la democracia participativa aunada a una simplificación que pretenda dar rasgos procedimentales a tal democracia como son las fórmulas ya citadas del referéndum, el plebiscito o la consulta popular.

Al respecto del referéndum, es aleccionadora la afirmación de Michelángelo Bóvero: “El verdadero poder no es el pueblo que selecciona, sino el de quién plantea la alternativa entre la que se debe seleccionar”¹¹

Según mi criterio, el problema planteado por Bóvero nos pone ante la interrogante de un reduccionismo político que dimensiona estos mecanismos de mandato popular, sin darle una dimensión social y organizativa. Es decir, como una propuesta para que el pueblo decida en forma negativa o positiva, puede involucrar a una porción considerable de la población y cómo esa parte o partes internalizan esa propuesta y desarrollan sus potencialidades al grado de transformarse en actores en el proceso de formación de la opi-

nión pública con respecto al tema cuestionado.

Recapitulando, hasta el momento se ha hablado de cómo se está generando una ciudadanía y a su vez se van creando los mecanismos de participación de la misma, los hilos dirigentes de estos nuevos procesos. Falta darle perspectiva histórica al voto, entendido éste como otro instrumento de participación ciudadana.

Transitando desde los momentos de práctica del voto censitario, condicionado a requisitos de ilustración y propiedad, pasando a la práctica del voto universal masculino de la segunda década del siglo decimonónico, arribando a la delimitación procedimental del voto en cuanto a su carácter libre y secreto de la primera década del siglo xx, deteniéndonos en el tardío voto femenino en la segunda mitad del mismo siglo, vemos que aquel sufragio efectivo, pregonado por los revolucionarios mexicanos, ha sido en gran parte, una ficción.

La definición de Mauricio Merino del sufragio universal como “fuente última de legitimación del poder político”¹² parecería ser suficiente para que en México se considere que estamos ante un sistema democrático. No obstante Michelángelo Bóvero siembra la duda.

Un régimen político puede ser definido como una democracia -cualquiera que sea su forma específica cuando todos los sujetos a los que se dirigen las decisiones colectivas políticas (leyes y disposiciones válidas *erga omnes* “para todos”) tienen el derecho de participar, con igual peso con respecto a cualquier otro, en el proceso que conduce a la asunción de dichas decisiones.¹³

En nuestro actual sistema político, se han dado pruebas de inequidad a la hora de

ejercer el derecho al voto, es decir, utilizando el lenguaje de Bóvero, ese derecho-poder participar con igual peso con respecto a cualquier otro, es cuestionable. Sobre todo en el ámbito municipal, en comunidades presas de la extrema pobreza por la implementación del actual modelo económico de crecimiento, que han visto transformado su voto en una mercancía barata acorde con sus grandes necesidades.

Esta realidad se pone de manifiesto en el espacio municipal. Coexisten varias realidades en los procesos político-electorales. Por una parte, la ya señalada que alude directamente a prácticas clientelares, pero también una cultura emergente que encuentra en la participación ciudadana un punto nuclear. Los mecanismos de promoción del voto, la vigilancia de los procesos electorales, se han vuelto componentes, que han llegado para quedarse.

Alberto Aziz Nassif propone tres factores para el análisis de la participación social en los municipios: democracia, ciudadanía y partidos políticos.¹⁴

Retomando esta propuesta, desde mi óptica, estamos ante una democracia inacabada. Un indicador de avances en la construcción de la democracia puede estar constituido en el perfeccionamiento de los mecanismos de representación dándole institucionalidad a los procesos de decisión a nivel comunal o zonal. En ese sentido han habido avances relativos en el Distrito Federal y en otras latitudes.¹⁵

En otras palabras, una mejora sustancial en el terreno de la democracia representativa es la institucionalización de los órganos de deliberación a nivel vecinal. Descentralizar la vida municipal al grado que la representatividad esté más ligada a la vida cotidiana a través de la incorporación de los

dirigentes electos directamente por los vecinos, puede ser una forma de hacer más eficiente la gestión en el terreno de la problemática, el de la comunidad.

De acuerdo con las condicionantes normativas, es importante que las esferas de la vecindad y la ciudadanía coincidan. Que el espacio micro de lo comunal y lo municipal, se transforme en el terreno donde se aprenda y ejecute un conjunto de actitudes que deriven en el ejercicio de los derechos y obligaciones que delimita el marco jurídico, a la vez que en una misma actitud se pugne por adecuar este último cuando sea ineficiente u obsoleto. En otros términos, ejercer una ciudadanía plena.

Mediante los procesos electorales y otras formas de participación tales como la organización de procesos de referéndum o consultas, se ha mostrado que los partidos políticos tienen vigencia. Una cultura política por parte de los adherentes a los partidos nos hace ver en estos últimos realidades contradictorias: forjadores de ciudadanía muy notorios a la hora de la vigilancia de los procesos electorales, así como vehículos de relaciones clientelares en los mismos procesos. Una revolución política que se hace palpable desde 1988, nos hace sentir que aún tenemos una asignatura pendiente en el terreno de las actitudes cotidianas. El carácter integrador de una cultura política democrática en todas las instancias de la vida social en el ámbito municipal, parece hoy, ser un horizonte todavía lejano.

Finalmente, a manera de reflexión, me parece relevante retomar una propuesta de Rocio Lombera

Concretar la participación social, entendida no como una consulta o aporte de mano de obra barata, sino como elemento central

de un programa democrático de gobierno que la construya como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas con respecto a lo público.¹⁶

BIBLIOGRAFÍA

- 1 ESCALANTE GONZALBO, Fernando, *Ciudadanos imaginarios*, El Colegio de México, México, 1998.
- 2 Esto nos remite a Jacqueline Peschard en torno al tema de la ciudadanía: "En principio, la cultura política está sustentada en la noción de ciudadanía –un grupo de individuos racionales, libres, iguales ante la ley, que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder– puesto que la fuente primera y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía", *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral (IFE), México, 1997, núm. 2, p. 24. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 3 SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús, *Esferas de la democracia*, IFE, México, 1997, núm. 9. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 4 DE TOCQUEVILLE, Alexis, citado por Silva-Herzog Márquez, *Ibidem*, p. 35.
- 5 ROBLES, Reynaldo, *El municipio*, Porrúa, México, 1987, p. 153.
- 6 LOMBERA GONZALEZ, Rocio, extraído de la entrevista a Jordi Borja, "Crear ciudadanía ¿qué es?" realizada en octubre de 1994, en semanario, *Brecha*, Montevideo, 11 de noviembre de 1994.
- 7 SILVA-HERZOG, *op. cit.*, p. 35.
- 8 CORDERA CAMPOS, Rolando, "Los municipios y las discontinuidades nacionales", en Mauricio Merino (coord.), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1995.
- 9 SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, *op. cit.*, p. 31
- 10 MERINO HUERTA, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, IFE, México, 1997, p. 13. núm. 4. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática.
- 11 BÓVERO, Michelángelo, *Los adjetivos de la democracia*, IFE, México, 1997, p. 18.
- 12 MERINO, Mauricio. *La democracia pendiente. Ensayos sobre la deuda política de México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 98.

13 BÓVERO, *op. cit.*, p. 16.

14 AZIZ NASSIF, Alberto, "Municipio y transición política, una pareja en formación", en Mauricio Merino (coord.), *op. cit.*, p. 208.

15 Es interesante consultar el artículo de Álvaro Portillo, "El proyecto descentralizador de Montevideo: una reforma estatal democrática", en *Política y Cultura*, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, primavera de 1997, núm. 8; y Marta Harnecker, *Haciendo camino al andar*, FLACSO-LOM Ediciones-MEPLA, Santiago de Chile, 1995. En el primer artículo, Portillo explica el proceso de formación de los Centros Comu-

nales Zonales (ccz), en los barrios de Montevideo con participación de vecinos, cuadros políticos y profesionales, cambiando el tradicional uso de acordar en palacio para acordar en la comunidad. Este proceso encontró el escollo del gobierno nacional que alegó institucionalidad y se tuvo que adecuar formalmente. El libro de Harnecker explica las experiencias de municipios alternativos en diferentes municipios de Sudamérica. No hay que olvidar la poca exitosa práctica de los Consejeros Ciudadanos en la ciudad de México, proceso pendiente hasta el momento.

16 LOMBERA, *op. cit.*, p. 351