

Participación ciudadana: recurso para gobernar mejor las ciudades*



La siguiente entrevista con la Dra. Alicia Ziccardi resume sucintamente sus principales preocupaciones en materia del desarrollo de las ciudades modernas en general, y de la Ciudad de México en particular. Subraya especialmente la cuestión de los obstáculos que existen para promover la participación ciudadana en los gobiernos locales.

¿Cuál es el papel que cumplen las ciudades en un mundo globalizado y qué problemas enfrentan?

A partir de la primera década del siglo XXI, más de la mitad de la población mundial —3,600 millones de personas— vive en ciudades. Las ciudades son el principal espacio de producción y generación de riqueza y es en las regiones metropolitanas donde se concentran actualmente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, los servicios avanzados y de la producción, las actividades financieras. Pero lo fundamental es la mano de obra que oferta la ciudad, en tanto es el principal componente del proceso de valorización del capital. En la ciudad viven y trabajan tanto quienes poseen los más altos niveles de formación educativa, como los masivos contingentes de trabajadores de baja calificación que se insertan de manera precaria en el mercado de trabajo urbano. Pero, además, la ciudad metropolitana es una compleja realidad en la que se concentra el poder económico y el político, los servicios culturales, o actividades de gran importancia en el mundo actual como es el turismo. También debe considerarse que en este creciente e intenso proceso de urbanización participan no sólo las grandes regiones urbanas, las áreas metropolitanas o las llamadas mega ciudades, sino que las ciudades medias e incluso pequeñas juegan un papel de central importancia en el interior del sistema urbano nacional. Lo común es que al mismo tiempo que se expanden territorialmente presentan nuevas morfologías urbanas. Precisamente, uno de los principales rasgos de esta era urbana son las nuevas formas de ocupación del territorio, el modelo ciudad

* Entrevista a Alicia Ziccardi, Directora del Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM.

dispersa, cuyos signos distintivos son el uso masivo del automóvil como medio de transporte y la segregación residencial de los diferentes sectores de la población sobre el espacio urbano. Sin duda estas nuevas formas ocasionan innumerales problemas sociales, urbanos y ambientales porque, si bien las nuevas tecnologías han contribuido a modificar las prácticas laborales y sociales, existe una intensa y cotidiana movilidad de la población desde la periferia hacia la ciudad central, que es donde se concentran las principales actividades económicas y se accede a los servicios públicos básicos, tales como la educación, la salud o la recreación. Ello implica no sólo la pérdida de muchas horas en los traslados sino también altos costos que afectan los salarios de los trabajadores. Pero debe decirse que existen otros problemas en las ciudades latinoamericanas, amplificados por el actual modelo económico neoliberal, los cuales sin duda son los más importantes: la pobreza, la desigualdad social y las prácticas de exclusión social que afectan a grandes mayorías pobres en el medio urbano. Esto nos ha llevado a afirmar que las ciudades han dejado de cumplir una de sus principales funciones: la de ser un mecanismo de integración social.

242

VOCES
CARDINALES

¿Cómo está estructurado el sistema urbano de México?

México en el siglo XX ha pasado de ser un país predominantemente rural a uno predominantemente urbano. Así se ha conformado un complejo sistema urbano, en realidad metropolitano, ya que más de sesenta millones de mexicanos viven en alguna de las 59 zonas metropolitanas del país. Pero el sistema urbano mexicano está conformado por 384 ciudades y se calcula que actualmente más del setenta por ciento de la población nacional vive ya en una localidad urbana. Uno de los rasgos más importantes es que este sistema está constituido por una de las megalópolis del mundo —la Ciudad de México— y 10 ciudades de más de un millón de habitantes, pero al mismo tiempo existe un importante número de mexicanos que vive en pequeñas y medianas ciudades. A ello se suma el hecho de que los tres ámbitos de gobierno tienen diferentes competencias, aunque las principales funciones de gobierno vinculadas al desarrollo urbano —planeación del territorio y suministro de los principales servicios habitacionales, agua, drenaje y equipamientos urbanos— son responsabilidad de los gobiernos municipales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 115 constitucional. Además, existe el gran desafío de que estos ámbitos de gobierno actúen coordinadamente en las áreas metropolitanas, lo cual se enfrenta actualmente con muchas limitaciones de orden administrativo y político para alcanzar cierto grado de eficacia.

¿Qué papel cumple la Ciudad de México en un contexto internacional globalizado?

La Ciudad de México es una compleja realidad metropolitana, una de las más grandes regiones urbanas del mundo, cuyo principal papel es el ser el territorio de articulación de la economía nacional a la internacional. Es un territorio que ofrece condiciones de competitividad urbana, es el principal centro de recepción de inversión nacional y extranjera, el espacio de localización de las sedes del capital financiero internacional desde donde se articula la economía a las redes y flujos del capital; es el principal centro de servicios avanzados que requiere un mundo globalizado. Pero debe recordarse que el proceso de desindustrialización y el desarrollo de una ciudad de servicios, se iniciaron en la década de los años ochenta, en el marco de un proceso de descentralización de la economía hacia otras regiones del país lo cual respondió también a la necesidad de mejorar las condiciones ambientales del Valle de México y refuncionalizar la capital del país después de los graves daños provocados por los sismos del año 1985.

Treinta años después, la ciudad central, el Distrito Federal, presenta una economía en la que prevalecen claramente las actividades del sector terciario. Cada vez es mayor el peso de las actividades propias de la sociedad de la información y del conocimiento, pero también la ciudad es un gran mercado en que se desarrolla una intensa actividad comercial, formal e informal, así como el turismo y los servicios culturales que generan riqueza y empleo. Es una ciudad en donde existe aún una importante industria manufacturera (del vestido, textil, química, alimenticia, bebidas y tabaco), y las actividades del transporte y las comunicaciones son muy dinámicas. Los municipios metropolitanos que forman parte de la gran ciudad son el espacio en el que se localizan diferentes ramas de la producción industrial (químicas, transporte) pero lo fundamental es que en los mismos se localiza masivamente la vivienda de las clases populares, tanto la autoproducida como la vivienda social financiada por los Fondos de Vivienda para los Trabajadores. Es en las periferias cada vez más lejanas, donde habitan masivamente los sectores populares soportando condiciones de vida precarias y asumiendo los costos económicos, sociales, personales y familiares que supone el traslado cotidiano hacia los lugares de trabajo y estudio localizados principalmente en la ciudad central.

¿Cuáles son los principales procesos que afectan la cohesión social en la Ciudad de México y cuáles son las políticas que se han diseñado para contrarrestarlos?

Sin lugar a dudas los principales procesos que afectan la cohesión social son la pobreza y la desigualdad. La pobreza en la ciudad central afecta a más del

sesenta por ciento de la población, de acuerdo con las mediciones realizadas con metodologías multidimensionales. Pero debe puntualizarse qué tipo de pobreza es la que prevalece en el medio urbano, porque la misma adquiere diferentes modalidades. Puede decirse que la pobreza alimentaria afecta a un porcentaje muy bajo de la población de la ciudad y que la pobreza de capacidades es relativamente baja porque la ciudad es por definición una aglomeración de bienes y servicios urbanos y en consecuencia existen mejores posibilidades de acceder a la salud, la educación, a la recreación; en todo caso los problemas están en la calidad de estos bienes. Pero lo fundamental es que la pobreza urbana es una pobreza relativa, es principalmente una pobreza patrimonial, término que alude a las dificultades que tienen los sectores populares para acceder a la vivienda y a bienes y servicios básicos de calidad y a los gastos de transporte público por vivir en lejanas periferias.

Las diferentes formas de ocupación de suelo poco apto, así como la producción de vivienda precaria, constituyen uno de los principales componentes de la pobreza urbana. Pero el problema social y urbano claramente observable de la ciudad es la marcada desigualdad socioeconómica y los procesos de segregación residencial que agravan la situación socio-económica. Indicadores, como el índice de Gini que sirve para medir la desigualdad de ingresos a nivel local —municipal y delegacional— registran en la ciudad las grandes inequidades entre la periferia y la ciudad central, inclusive en el interior de las mismas delegaciones centrales —Cuauhtémoc, Coyoacán, Miguel Hidalgo o Cuajimalpa donde las desigualdades se expresan más crudamente— ya que en este territorio se localiza el pueblo originario y la nueva ciudad de la modernidad (Santa Fe).

Ante esta situación el gobierno del Distrito Federal ha diseñado e implementado desde finales de los años noventa del siglo XX —cuando se democratiza el gobierno de la ciudad y la ciudadanía recupera su derecho a elegir a sus gobernantes— innovadoras políticas sociales de inclusión social, que intentan contrarrestar esta situación. Programas tales como la pensión para adultos mayores, el mejoramiento de vivienda y de barrios, la atención de las necesidades de los pueblos indígenas, el apoyo a madres jefas de hogar, los desayunos y uniformes escolares son, entre otras, formas de mejorar la calidad de vida de grandes mayorías de trabajadores cuya condición de pobreza es producto de las muy bajas remuneraciones que perciben por su trabajo.

Estos programas forman parte de una política social sustentada en el reconocimiento de los derechos económicos y sociales, y en la participación ciudadana, que expresa la intención de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas. Esto último se da particularmente en el Programa de Mejoramiento de Barrios en el que han participado en su diseño y aplicación un amplio número de representantes de organizaciones sociales y civiles, académicos de diferentes

universidades, miembros de organizaciones urbanas populares, conjuntamente con el Colegio de Arquitectos de la Ciudad de México y funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del D.F. Este programa promueve la realización de espacios públicos de calidad en las zonas que se encuentran en alta marginación y promueve la participación ciudadana en comités de administración y supervisión. Un componente fundamental es que se transfieren a la ciudadanía los recursos para la construcción de las obras, lo cual ha permitido alcanzar una relación óptima costo-beneficio. Por ello este programa ha recibido varios premios y reconocimientos internacionales como el premio ONU-Hábitat en el año 2011 y el premio del Observatorio de la Democracia Participativa que otorga la ciudad de Barcelona. Pero lo más importante es que se crean de esta forma espacios públicos de calidad para que sean utilizados y disfrutados por los sectores populares y por esta vía se enfrenta exitosamente la inequidad urbana y se contribuye a mejorar la cohesión social.

¿Considera que la participación de la ciudadanía en la acción urbana del gobierno local es un requisito para alcanzar mayor eficacia y avanzar en los procesos de democratización de la ciudad?

Definitivamente es así, pero la cuestión sobre cómo incorporar a la ciudadanía en las decisiones del gobierno de la ciudad es una preocupación de muchos gobiernos locales y del Distrito Federal, que es difícil de concretar. Por ejemplo en la Ciudad de México han existido diferentes experiencias desde que el gobierno encabezado por el Partido de la Revolución Democrática ganó las elecciones en 1997, triunfo que refrendó en los años 2000, 2006 y 2012. También, al igual que en unas pocas ciudades del país, la Asamblea Legislativa del D.F. ha elaborado y aprobado una ley de participación ciudadana, que tuvo diferentes modificaciones y que ofrece un marco normativo bastante preciso sobre los espacios de la participación ciudadana (comités ciudadanos) e instrumentos (plebiscito, referéndum, consulta popular). A ello se suma que en muchas de las leyes locales —desarrollo urbano, desarrollo social, salud, educación— se definen otros espacios de participación. Sin embargo, la participación activa de la ciudadanía en las decisiones públicas no ha logrado mucho avance; por ello menciono particularmente el Programa de Mejoramiento de Barrios porque considero que es la experiencia que ha alcanzado mayor profundidad, y que posee un gran valor pedagógico ya que demuestra que cuando, en la gestión urbana, el gobierno y la ciudadanía trabajan corresponsablemente para lograr una mejor calidad de vida se obtienen, con los mismo recursos, mejores resultados.

También ha habido experiencias interesantes a finales de los noventa en materia de planeación urbana cuando se impulsó la elaboración de planes parciales,

del ámbito barrial, pero en más de quince años de gobierno de izquierda en la ciudad las experiencias son pocas y puntuales. ¿A qué se deben estas dificultades de democratizar la gestión urbana y por esa vía diseñar e implementar políticas públicas más eficaces? Creo que existen diferentes obstáculos; no se trata precisamente de la falta de espacios, pero sí de la debilidad de los instrumentos y sobre todo la ausencia de recursos culturales para generar comportamientos y prácticas democráticas, no sólo en las acciones de gobierno sino en general en la vida social. Para que esto se transforme es necesario, ente otras cosas, que exista una valoración social positiva sobre el debate, la deliberación, la elaboración de propuestas consensadas, y pareciera que esto no constituye aún una prioridad en la agenda pública local.