



Democracia urbana, movimientos sociales y ciudadanía

(Meditaciones desde las metrópolis mexicanas)

Juan Manuel Ramírez Saiz*



Introducción

La pretensión de abordar, en este breve ensayo, los tres temas aludidos en título es tan ambiciosa como problemática. Las causas principales estriban en la complejidad de los asuntos implicados y en la amplitud de la literatura existente sobre estos tópicos. Además, el uso del término "democracia urbana" puede resultar cuestionable por varios motivos. En primer lugar, hace suponer que existe otro tipo de democracia distinta (que, por inferencia, se sobre entiende que es la "rural" o "campesina"). Y, debido a la desventajosa comparación (en más de un sentido prejuiciada) que privilegia la ciudad sobre el campo, introduce una injustificada jerarquía entre esos dos tipos de democracia, considerando que la "urbana" es superior a la "rural". Por otra parte, la clásica distinción campo-ciudad en que se basa es hoy altamente cuestionable, ya que a nivel mundial se detecta una tendencia creciente tanto a la "urbanización" de lo rural como a la existencia de "ciudades de campesinos". En el primer caso, debe reconocerse que algunos factores que caracterizan la vida y la cultura urbanas están penetrando en el ámbito rural, especialmente a través de los medios de comunicación. En el segundo, es ampliamente aceptado que una característica de las ciudades del subdesarrollo (y más específicamente de sus áreas metropolitanas) es la presencia de enclaves dentro de la mancha urbana y, sobre todo, de amplios cinturones de miseria en su periferia habitados por contingentes de campesinos que pretenden abandonar la pobreza rural y terminan sufriendo la miseria urbana.

Finalmente, es obligado retomar la lección fundamental aportada por el reciente conflicto armado en Chiapas sobre el supuesto atraso político del

campo y las ventajas correlativas de la ciudad. Al respecto, los avances logrados en la conciencia de los mexicanos acerca de los derechos civiles, la vinculación de los movimientos sociales con las prácticas democráticas y los reclamos ciudadanos son considerados como fenómenos urbanos, especialmente metropolitano. Pero el conflicto en los Altos de Chiapas ha exigido revisar este supuesto y recordar realidades profundas y, en buena parte, olvidadas. En el pasado inmediato, e incluso durante la puesta en marcha de los procesos de globalización de la economía nacional, campesinos e indígenas de diferentes ámbitos del país crearon organizaciones representativas e independientes, plantearon demandas, reclamaron sus derechos y formularon propuestas para dar salida a viejos y nuevos conflictos y agravios del campo. Estas experiencias han significado importantes contribuciones a la democracia de los de abajo, es decir, de los movimientos populares.

Como principio, no es válido establecer diferencias entre la democracia "urbana" y la "rural" que supongan la primacía de una sobre la otra. Las características y contenidos esenciales de ambas no pueden ser distintos. Sin embargo, reconociendo este postulado básico, no puede negarse que en los ámbitos y asuntos sobre los que se ejercen las prácticas democráticas pueden darse diferencias. Porque la vida política así como los movimientos ciudadanos, la defensa del voto, la búsqueda de nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados y la participación en las decisiones públicas pueden encontrar expresiones propias en las ciudades y en los

* Investigador del Cismos de la U.deG.

asentamientos rurales. Respecto de las primeras, constituyen referentes significativos para la vida democrática del país tanto el plebiscito ciudadano por el gobierno del Distrito Federal así como los grupos cívicos de San Luis Potosí y Monterrey y la defensa del voto en Chihuahua y Mérida. Obviamente las recientes luchas democráticas de las ciudades mexicanas no se reducen a las enumeradas, pero permiten ilustrar la pertinencia del término "democracia urbana" en cuanto referido a conflictos específicos de las ciudades, especialmente de las áreas metropolitanas.

Democracia y ciudad

Manteniendo las anteriores aclaraciones, no puede negarse que en la historia de la cultura occidental las vinculaciones entre la ciudad y la democracia han sido muy estrechas. Sin embargo su precisión está supeditada al contenido que se otorgue a ambos términos.

Las dimensiones de la democracia

En los planteamientos de las corrientes ideológicas y políticas más diversas se hace uso frecuente del término democracia. Ello indica que no necesariamente se están refiriendo a la misma realidad. El concepto no es unívoco ni su significado homogéneo. Por el contrario, su multivocidad y polisemia es muy amplia. Existe, en primer lugar, una clara dicotomía entre su sentido *formal* y el *sustancial*. El primero enfatiza los medios y los procedimientos democráticos, mientras que el segundo privilegia sus valores o fines. Asimismo, al referirse a la democracia, sigue siendo conveniente y útil el uso de los adjetivos para precisar su contenido. Atendiendo a la forma de ejercerse, la democracia *directa* difiere de la *representativa*. Por otra parte, las características de la *liberal* no necesariamente coinciden con las de la *radical*. Y son escasos los puntos de contacto de la *elitista* con los de la *pluralista*. Como consecuencia de lo anterior, los usos que se hacen de la democracia son varios. Frecuentemente es considerada como un sistema político que se caracteriza por la posibilidad de un cambio regular, entre diferentes grupos, en la conducción de la política y, en este sentido, de reparto de poder entre ellos. En dicho contexto, la democracia es visualizada también como el *procedimiento electoral* para la transmisión del poder. Igualmente la democracia es entendida como un *pacto* acerca de las reglas del juego político, es decir, sobre las normas aceptadas para la regulación de

los conflictos en la sociedad. La democracia consiste además en la legalidad y legitimidad no sólo de los elegidos como autoridad sino también de las decisiones asumidas, cuando éstas se adoptan en un clima de pluralidad. La democracia remite, de igual modo, al proceso o proyecto de formación de consensos, es decir, a la concertación y negociación entre grupos. Finalmente, la democracia alude a los ámbitos, distintos del electoral, en los que se ejercita el derecho al voto; en este caso, lo decisivo no es quién o cuántos votan sino dónde, es decir, en qué instancias o espacios sociales, por ejemplo el sindical, el ciudadano o el profesional.

La democracia y las transformaciones de la ciudad

Históricamente, la ciudad-estado griega fue la primera sede de la vida democrática. Como forma de gobierno del pueblo o, más exactamente, de quienes gozaban de los derechos de ciudadanía, la democracia era, no sólo de manera fundamental sino exclusiva, urbana. Ciudad y democracia se identificaban. Posteriormente, desde la Edad Media hasta el siglo XX, la ciudad occidental fue también la cuna de la democracia y de sus instituciones principales. Sin embargo, es obligado reconocer que, a partir de la revolución industrial, la realidad urbana se modifica aceleradamente. Las ciudades concentran, de manera progresiva, la mayor parte de las actividades y de la población. Tendencialmente se puede hablar de una sociedad básicamente urbana en términos demográficos, económicos y políticos. Ello no niega la realidad de los asentamientos rurales, de la economía agraria y de la población campesina así como tampoco sus luchas por la democracia. Sin embargo, en las ciudades y sobre todo en las áreas metropolitanas se plantean problemas cruciales para la producción, mercantilización y, sobre todo, la gestión económica. También, de manera creciente, en el medio urbano se procesan asuntos representativos de la sociedad contemporánea, demandas políticas significativas y, especialmente, la concentración de poder y el control político de la nación. Asimismo, desde ellas se lleva a cabo la producción, difusión y, en particular, la manipulación culturales. Por su parte, la vida metropolitana expresa reivindicaciones específicas y nuevas al gobierno, principalmente las vinculadas a la administración y políticas urbanas.

En la ciudad, la democracia posee múltiples dimensiones que pasan por el eje central de la participación de sus habitantes en las numerosas y variadas decisiones urbanas.

Los movimientos sociales y sus aportaciones a la democracia

El conjunto de los movimientos sociales constituye una parte significativa de la sociedad civil organizada. En términos cuantitativos, representan todavía una minoría social. Pero se trata de una minoría consistente y activa. Y la historia de las grandes transformaciones sociales y políticas demuestra que éstas han sido el resultado de la intervención de grupos reducidos que han influenciado a otros núcleos sociales, y después, a sectores importantes de la sociedad.

Algunos de estos movimientos son considerados como especialmente urbanos, por ejemplo, el ecologista y el urbano popular. Esta atribución debe ser revisada, ya que la acción de otros movimientos (profesionales, cívicos, empresariales, etc.) tiene también incidencia sobre la estructura y componentes de la ciudad (tierra, vivienda, transporte, servicios, etc.), así como en su administración y gobierno. Bajo este aspecto, esos otros movimientos son también urbanos, aunque no sean catalogados como tales.

En las orientaciones ideológicas de los movimientos sociales suele establecerse una división básica entre los cooptados por el gobierno y los independientes. Esta primera clasificación no implica que las posiciones de los independientes sean del mismo signo. Entre ellos existen tanto grupos progresistas como conservadores e incluso regresivos. Asimismo, tanto en su vida interna como en su proyección social llevan a cabo prácticas no sólo de corte democrático sino también de clanes, verticalistas, escasamente pluralistas e incluso, a veces, profundamente autoritarias. Sin negar estas diferentes situaciones, en buena parte de los movimientos sociales predomina la vida democrática en su estructura, funcionamiento y liderazgo. Defienden y exigen, cada vez con mayor fuerza, la vigencia de la democracia en la conducción de la vida social y política. Por ello, aportan experiencias y elementos para la democratización general del país. Como señala O. Núñez, la mayoría de estos grupos y organizaciones han introducido innovaciones democráticas y culturales en la organización de la sociedad y en las relaciones de ésta con el gobierno. Bajo este aspecto, los movimientos sociales contribuyen a la ampliación de la democracia. Incluso varios teóricos de estos fenómenos colectivos sostienen que los nuevos movimientos constituyen los sujetos o actores principales de los cambios en el sistema político por la vía democrática. Y apoyan esta afirmación en el hecho de que dichos movi-

mientos construyen su vida interna con base en prácticas fundamentalmente democráticas y de que se involucran en la transición democrática del país, especialmente a partir de 1988. Por su parte, A. Toruaine subraya que los movimientos sociales privilegian la democracia substancial; esta afirmación es corroborada por la experiencia de un amplio número de organizaciones mexicanas. Sin embargo, cuando la toma de decisiones de estos grupos no se apoya en valores suficientemente pluralistas, se originan en ellos conflictos que pueden ser causa de tensiones e incluso de escisiones violentas. El estudio sistemático de este tópico se encuentra escasamente abordado por los investigadores sociales y políticos. Su análisis riguroso es necesario a fin de calibrar con precisión los obstáculos que enfrenta la democratización de su vida interna así como los aportes y límites de los movimientos sociales para el ejercicio tanto de la democracia directa como de la representativa.

La contribución de los diferentes movimientos sociales a la democracia urbana es desigual. Algunos plantean demandas relacionadas con la dotación y funcionamiento de los servicios municipales. Otros se centran en la solución de sus exclusivas reivindicaciones grupales y de su hábitat inmediato. Una limitación básica del conjunto de los movimientos en este terreno es que ninguno de ellos asume a la



ciudad como totalidad, es decir, en su estructura global, ni en su gobierno, administración o planeación. El movimiento ecologista, el urbano popular y el cívico superan en parte esta limitante, ya que se interesan respectivamente en la calidad del medio ambiente, en las condiciones materiales de vida urbana y el actitud del gobierno hacia los ciudadanos. Sin embargo sus planteamientos en estos terrenos son todavía muy generales y limitados. Se centran en la afirmación de grandes principios (la defensa de la ecología, la participación en la definición de las políticas urbanas, la gestión democrática de la ciudad etc.) y no tanto en la formulación de propuestas específicas para la solución de las demandas que plantean. Lo anterior demuestra que el destino global de la ciudad es escasamente objeto de las demandas democráticas de los movimientos sociales. Si históricamente la democracia surgió en la ciudad, ésta es ahora débilmente reivindicada por sus habitantes y los movimientos sociales. Existe aquí un campo amplio para el ejercicio de prácticas democráticas y para su incidencia creativa en la estructuración, funcionamiento y gobierno urbanos.

Ciudadanía y democracia urbana

En la evolución de los movimientos sociales mexicanos, los años 1985 y 1988 se han convertido en referencias de un cambio fundamental y cualitativo. Este tuvo lugar no sólo en sus formas de organización, en las demandas planteadas y en las prácticas llevadas a cabo sino, sobre todo, en el tipo de relación que comenzaron a establecer con el gobierno, especialmente con el urbano. La transformación básica consiste, por una parte, en combinar la dimensión reivindicativa con la ciudadana y, por otra, en fundamentar crecientemente sus reclamos en su calidad de sujetos de derechos ante el gobierno. Porque ciudadanía es el "derecho a tener derecho" (H.Arendt). Los movimientos sociales se están descubriendo y reconociendo como ciudadanos. Y, como tales, por una parte reclaman al gobierno el respeto de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y ecológicos, y por otra, exigen una relación con el gobierno basada en la complementariedad y ya no en la subordinación ni tampoco en el enfrentamiento por principio a él. El reconocimiento de los derechos se enfrenta a las dificultades particulares en las metrópolis del subdesarrollo. En éstas, el espacio público (ámbito privilegiado del ejercicio de los derechos) constituye con frecuencia la negación de la ciudadanía. "Lejos de estructurarse en reglas explícitas y universales,

se basa en criterios de inclusión y exclusión de derechos y deberes marcados por el favoritismo, la arbitrariedad y la violencia" (L.Kowarick); es decir, al mismo tiempo, la ciudad entera la margina. Por ello, en los espacios metropolitanos la recuperación y ejercicio de la ciudadanía tiene un doble significado: la conciencia de derechos y, como modalidad de éstos, la participación en la decisiones urbanas. En la segunda acepción, "ciudadano es aquel que participa en la conquista de la ciudad" (J.Borja), es decir, en la conducción de su destino. En el caso mexicano, a partir de esta toma de posiciones se está iniciando una articulación directa entre democracia, movimiento social y ciudadanía. Su expresión más conocida es el "Movimiento Ciudadano por la Democracia" (MCD). Este movimiento se define como "una organización abierta, plural, de ciudadanos de las más diversas corrientes que, a título individual o por vinculación con organizaciones cívicas y sociales, se han comprometido a luchar unidos por la democracia de México".

Los diferentes movimientos ciudadanos mexicanos retoman principalmente la democracia bajo el aspecto de la autoridad y el gobierno legítimos a sus diferentes niveles (federal, estatal y municipal) y su vinculación con los procesos electorales. Sin embargo, las bases principales de este movimiento se encuentran en ciudades que son, en su mayoría, áreas metropolitanas, capitales de estado y cabeceras municipales. Es decir, opera en un ámbito fundamentalmente urbano. En este contexto, sus integrantes actúan como ciudadanos activos y en cuanto movimiento interesado en el gobierno urbano y en la intervención en las decisiones sobre la ciudad. Pero su dimensión urbana no es explícita. El movimiento retoma valores que remiten más al ciudadano como sujeto político y miembro de una nación que de una ciudad. En consecuencia, al relacionarse con la autoridad urbana se interesan más en la legitimidad de su poder que en su ejercicio justo hacia la ciudad y sus habitantes. En otros términos, los movimientos ciudadanos practican una democracia que no se adscribe necesariamente a la ciudad. Ejercen una ciudadanía que no se asume todavía como "urbana".

Los caminos de encuentro

Los comentarios asentados en los tres incisos anteriores permiten sostener: que los problemas característicos de la ciudades propician formas específicas de ejercer la democracia; que los movimientos sociales plantean demandas particulares e incluso privativas de los ámbitos urbanos y metropolitanos

y que la ciudadanía puede asumir modalidades propias en esos mismos espacios. También es posible reconocer las limitaciones que surgen para la materialización de esas tres posibilidades. La importancia creciente que asigna a las identidades locales parece plantear especiales dificultades para que éstas se logren entre los habitantes de las metrópolis. Sus dimensiones y complejidad no facilitan el sentimiento de adscripción a ella ni la creación de una entidad metropolitana. Pero a este respecto, el debate en torno a los llamados nuevos movimientos sociales ha dejado en claro que la identidad de los sujetos y movimientos sociales puede ser no única, fija y excluyente sino múltiple y modificable en el tiempo. El habitante de una gran ciudad puede sentirse simultáneamente arraigado a un barrio, vinculado a una ciudad, miembro de un país y cosmopolita. Idénticamente le es posible participar en movimientos locales, nacionales e internacionales. A partir de este supuesto, ¿qué implicaría y que se necesita para que la democracia, los movimientos sociales y la ciudadanía sean realmente urbanos? ¿Son viables las experiencias respectivas en el marco de las grandes ciudades y, en particular, de las áreas metropolitanas? En este campo, es obligado reconocer que existen más interrogantes y supuestos generales que respuestas precisas. Con esta aclaración cabe apuntar las siguientes pistas:

- Para la existencia de la democracia urbana resulta necesaria la apertura de canales o mecanismos institucionales y permanentes que permitan la inserción de los ciudadanos en las decisiones sobre los múltiples asuntos relativos al funcionamiento, administración y gobierno de la ciudad. Las experiencias habidas en el país demuestran que cuando son coyunturales y su reconocimiento es optativo o discrecional (a juicio de la autoridad urbana) carecen de representatividad y eficacia. Asimismo, los acuerdos que se asumen en ellos no pueden ser sólo de orden consultivo o para que los ciudadanos colaboren (con dinero o trabajo supuestamente voluntario) en decisiones o proyectos formulados unilateralmente por el gobierno. Las decisiones que se adopten por esas instancias deben poseer carácter vinculante para el gobierno, de tal manera que éste quede comprometido y obligado a su cumplimiento ante la ciudadanía. Lamentablemente el carácter decisorio de la participación de los ciudadanos no es reconocido por la legislación urbana vigente, lo cual dificulta la viabilidad del tipo de democracia urbana aquí planteado.

- Los movimientos sociales adquieren una dimensión realmente urbana cuando, además de sus demandas sectoriales y barriales, se plantean la reivindicación y defensa de la ciudad. Ello implica interesarse en la totalidad de su estructura física así como en su administración, planeación y gobierno. La participación en la conducción del destino de la ciudad se asume entonces, como compromiso y no se considera como competencia exclusiva del gobierno.
- Para que la ciudadanía actúe con carácter urbano es necesaria la constitución de una esfera pública específica para el tratamiento y discusión de los asuntos de la ciudad. De este tipo son, entre otros, los espacios y tiempos en los medios de comunicación, la realización de foros y asambleas representativas y la formalización de cabildos abiertos. A través de ellos deben expresarse los puntos de vista de los ciudadanos para la explicitación de los intereses comunes sobre la ciudad así como para la vigilancia y enjuiciamiento de las autoridades urbanas.



La materialización de estas tres condiciones se enfrenta a dificultades especialmente complejas en el caso de las áreas metropolitanas. En México existe una limitante constitucional que impide la creación de un nivel de gobierno distinto e intermedio entre el estatal y el municipal. Ello imposibilita la existencia de una autoridad metropolitana en sentido estricto, es decir, distinta de una coordinación operativa o administrativa. Lo propio sucede con los ciudadanos que jurídicamente no son metropolitanos, sino que están adscritos a uno de los municipios que integran la conurbación correspondiente y no a la metrópoli como tal. En este campo, la división políticoadministrativa juega a favor del sistema, ya que permite desarticular las demandas que logren plantear conjuntamente los habitantes de una metrópoli. Los movimientos sociales no han logrado a la fecha superar esta traba. Por ello deben peregrinar de un municipio a otro para tramitar demandas que afectan a la metrópoli en su conjunto. De este tipo son, entre otros, la contaminación y el transporte. Algunos movimientos aplican la fórmula o táctica de respaldar la demanda local con el apoyo de los integrantes de organizaciones similares de otros municipios de la metrópoli. Pero las autoridades locales desconocen y descartan la validez de este recurso. La democracia, los movimientos y la ciudadanía quedan así fragmentados en los ámbitos metropolitanos. Como respuesta, los diferentes movimientos deben mantener sus organizaciones de carácter local o municipal y, al mismo tiempo, buscar su integración y convergencia a nivel metropolitano. De este modo, la presión sobre las autoridades municipales puede combinarse con la que ejerzan ante el gobierno estatal que decide sobre asuntos que rebasan a los poderes locales. A través de la acción en ambos frentes pueden los movimientos dar salida, por la vía de los hechos, a sus demandas metropolitanas. ▲

Bibliografía

Sobre democracia

- Bobbio, N. *El futuro de la democracia*, FC E, México, 1986.
 Cerron, U. *Reglas y valores de la democracia*, Alianza Editorial, México, 1991.
 Dahl, R.A. *Los dilemas del pluralismo democrático*, Conaculta/Alianza Editorial México, 1991; *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernica, México, 1987.
 González Casanova, P. *La democracia en México*, Era, México, 1980.
 Held, D. *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, México 1992.
 Hermet, G. *En las fronteras de la democracia*, FCE, México, 1988.

Keane, J. *Democracy and civil society*, Verso, Londres, 1988.
 Sartori, G. *Teoría de la democracia*, Alianza Editorial, México, 1987.

Varios. *Democracia y desarrollo urbano*, Asamblea de Representantes del Distrito Federal, Departamento del Distrito Federal, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1990.

Sobre movimientos sociales

- Alberoni, F. *Movimientos e institución*, Editorial Nacional, Madrid, 1984.
 Amin, S. et al. *Le grand tumulte? Les mouvements sociaux dans le monde*, Editions La Decouverte, París, 1991.
 Borja, J. *Movimientos sociales urbanos*, SIAP, Buenos Aires, 1975.
 Borón, A. "Estado, democracia y movimientos sociales", en *Memoria*, Cemos, núm. 54, mayo de 1993.
 Calderón, F. T. y M. R. dos Santos. *Movimientos sociales y democracia: los conflictos por la constitución de un nuevo orden*, CLACSO, Buenos Aires, 1987.
 Dalton, R. J. y M. Kuechler (comp.). *Los nuevos movimientos sociales*, Ediciones Alfons El Magnanim, Valencia, 1992.
 Falleto, E. "Propuestas para el cambio. Movimientos sociales en la democracia", en *Nueva Sociedad*, núm.91, sept.- oct. de 1987, pp. 141-147.
 Núñez, O. *Innovaciones democrático-culturales del movimiento urbano popular*, UAM-Azcapotzalco, México, 1990.
 Offe, C. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Sistemas, Madrid, 1992.
 Touraine, A. *Actores sociales y políticos en América Latina*, OIT-PRELAC, Chile, 1984.
 Ramírez Saiz, J.M. *El movimiento urbano popular en México*, Siglo XXI, México, 1986.

Sobre ciudadanía

- Barbalet, J.M. *Citizenship: rights, struggle and class inequality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1988.
 Bendix, R. *Estado nacional y ciudadanía*, Amorrurtu, Buenos Aires, 1973.
 Borja, J. "Hacia la ciudad democrática", en *La Jornada Semanal*, núm.34, 4 de febrero de 1990, pp. 23-27.
 Coulomb, R. "Democratización de la gestión urbana", en *Ciudades*, núm.9, 1991.
 Marshall, T. H. *Class, citizenship and social development*, Greenwood press, Connecticut, 1976.
 Kowarick, L. "Ciudad y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, núm.114 julio-agosto, 1991.
 Schteingart, M. "Autogestión urbana y derechos ciudadanos", en *Nueva Sociedad*, op cit.
 Donnell G.O. "Estado, democratización y ciudadanía", en *Nueva Sociedad*, op cit.
 Crespo, J.A. "Democratización, el esfuerzo ciudadano", en *El cotidiano*, enero-febrero, 1993.
 Turner, B. *Citizenship, capitalism and other essays*, Allen and Unwin London, 1986.