

Revista

APORTES

*para el Estado y la
Administración Gubernamental*

GOBIERNOS LOCALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Jordi Borja(*)

1.- Sobre el actual significado del ámbito local como realidad social y política

1. La revalorización local

Desde la constitución de los Estados modernos, los poderes locales han sufrido un proceso contradictorio. Por un lado, los gobiernos de los Estados han ido invadiendo sus territorios por vías legales, administrativas y financieras; limitando sus competencias (hoy es difícil considerar que tengan competencias exclusivas en alguna materia) y asumiendo nuevas funciones (por ejemplo, en infraestructuras de transportes y comunicaciones, en seguridad ciudadana o en desarrollo económico) que los cambios sociales, económicos y tecnológicos hicieron necesarias. Por otro lado, los gobiernos locales, por su *proximidad*, han sido más sensibles a estos cambios y a menudo han demostrado mayor iniciativa y eficacia para dar respuestas. Pero, sobre todo, evidenciaron más capacidad para actuar con flexibilidad y para innovar a la hora de crear instrumentos y mecanismos que respondan a los retos actuales.

Es que, además de la proximidad, el campo político del nivel local goza de otras ventajas *comparativas* como lo son la integración de políticas públicas, su adecuación a demandas heterogéneas, la cooperación y el control social, su adaptación flexible al cambio, etc.

También hay que añadir otros factores que justifican la revalorización del nivel local: su estimación socio-económica y la demanda cultural de identidad.

Actualmente, el concepto de economía *nacional* (estatal) ha perdido mucho significado en tanto las políticas macroeconómicas empezaron a ser determinadas por ámbitos y organismos supraestatales (Organización Mundial del Comercio, Unión Europea, etc.) y las microeconómicas, por empresas que gozan de una gran libertad de movimiento y por heterogéneos comportamientos sociales. Por otra parte, las condiciones de productividad dependen cada vez más del territorio local y regional, de sus equipamientos e infraestructuras, de su accesibilidad, de su imagen de *marca* y de su marketing, de su tejido industrial y educativo, de su oferta cultural, de la calidad de vida, del funcionamiento de los servicios públicos, de la agilidad de los trámites administrativos y de la calificación de sus recursos humanos. Es lo que se denomina la competitividad de ciudades y regiones, actualmente mucho más significativa que la de los territorios nacionales.

Paralelamente al proceso de globalización, se manifiestan dinámicas identitarias en ámbitos locales (de ciudad o pueblo, también de barrio, de comarca o de región)¹ que responden, por un lado, a la necesidad psico-social de tener referentes culturales específicos en un mundo globalizado y homogeneizador, y referentes físicos, sociales y simbólicos que den visibilidad al territorio y al colectivo humano, que estimulen la integración en su seno. Por otro lado, dan respuesta a la dialéctica que se genera entre las instituciones locales y la sociedad civil. Los gestores públicos promueven la identidad local mediante políticas descentralizadoras y participativas, creando espacios públicos y equipamientos colectivos, organizando fiestas populares y actividades culturales, *monumentalizando* los barrios, los centros y los pueblos. Por su parte, los colectivos sociales encuentran en la identidad local un elemento de cohesión y de reivindicación; pero también de integración ciudadana y de autoestima.

1.2 Los nuevos roles de los gobiernos locales

La participación ciudadana no puede considerarse independientemente de las funciones y competencias de los gobiernos locales y -sobre todo- de la voluntad y capacidad que manifiesten los alcaldes y ayuntamientos para asumir nuevas responsabilidades e impulsar políticas novedosas, incluso en el límite de la legalidad o en la a-legalidad.

Entre esas responsabilidades, citaremos algunas que no sólo son importantes en sí mismas, sino que requieren formas innovadoras de participación:

- La promoción exterior de la ciudad, el *marketing* urbano, la atracción de inversiones y nuevas actividades, la valorización de la *marca* local.
- La reconversión de la base económica, la generación de lugares de trabajo, la formación continua de recursos humanos, la calidad de la educación.
- La formulación de planes integrales para zonas obsoletas o en crisis, degradadas, marginales o mal urbanizadas -tanto en áreas centrales como periféricas-; la creación de nuevas centralidades.
- El desarrollo de programas de sustentabilidad y calidad ambiental (como las agendas 21) y de salud pública.
- La aplicación de políticas específicas hacia grupos vulnerables o con problemáticas específicas, como lo son los colectivos de inmigrados.
- El desarrollo de infraestructura de medios de comunicación local (radio y TV, cableado), la animación de los mismos y la facilitación del acceso universal de los ciudadanos a las *tics* (tecnologías de información y comunicación).
- El desarrollo de programas de seguridad ciudadana y de cohesión social -en especial, de carácter preventivo-, así como el establecimiento de una ágil justicia local.
- La protección o defensa de oficio de los ciudadanos ante otras administraciones o empresas de servicios de naturaleza pública y -en general- de sus intereses como usuarios y consumidores.
- La concertación y coordinación con el Estado -y en algunos casos con entidades económicas- de las grandes infraestructuras comunicacionales, energéticas, tecnológicas, industriales o comerciales que tengan fuerte impacto sobre territorio.
- La constitución de redes de cooperación con otros municipios y entidades supramunicipales para definir estrategias conjuntas y prestaciones de servicios en común.

Aunque estas políticas requieren de la acción coordinada de diferentes niveles institucionales, su eficacia depende del grado de participación ciudadana.

1.3 La sociedad local en la era de la globalización

La participación ciudadana no puede desarrollarse con los mismos contenidos ni del mismo modo que en el pasado. Así como hace 20 años, los responsables políticos y técnicos -por un lado- y las asociaciones y colectivos sociales -por otro- debieron aprender a relacionarse con objetivos nuevos y estilos diferentes, pues el cambio político democrático así lo determinaba, hoy debe asumirse que ha habido cambios sociales y culturales que nos obligan a plantear la participación en términos relativamente diferentes.

Habitamos un mundo de redes, de comunicaciones a distancia, donde una parte importante de la población tiende a *desterritorializarse* o, más exactamente, a *vivir* en diversos territorios.

No sólo hay más heterogeneidad social, sino comportamientos y aspiraciones más individualizados.

Las ciudades, los pueblos y los barrios aportan un valor agregado, a condición que las *ofertas públicas* tengan en cuenta nuevas realidades; entre ellas, las siguientes:

- Los ciudadanos viven y se mueven en diversos territorios; están sólo parcialmente vinculados a un barrio o a un pueblo.
- Consecuentemente, las movibilidades son muy diversas: aproximadamente un tercio se debe al trabajo, el resto responde a necesidades de consumo, ocio o relaciones personales.
- Los tiempos de uso de la ciudad también son muy diferentes; por tanto, el territorio de -por ejemplo- los jóvenes no es el de sus padres. El espacio urbano tiende a funcionar las 24 horas del día.
- Las relaciones sociales son mucho más heterogéneas y fragmentadas que en el pasado, casi siempre más extensas y también más débiles.
- Las identidades se diversifican y ya no dependen únicamente del trabajo, del lugar de nacimiento, del barrio o ciudad, de la religión o de la cultura. A menudo, en el mismo territorio funcionan identidades colectivas múltiples y aun en los individuos coexisten diferentes tipos de pertenencia.
- Salvo las sectas, ya no hay organizaciones que integren a las personas en todos los aspectos; sino que éstas se integran a

diversas redes y colectivos.

- Las demandas de los ciudadanos tienden más a reclamar la carta que el menú. Por eso, hoy ya no alcanzan las ofertas rígidas y homogéneas.

1.4 Para una nueva oferta pública participativa

Conviene partir de constatar que la adecuación entre ofertas públicas y demandas sociales no es automática y que las primeras no pueden limitarse a la continuidad de los programas y servicios de *siempre* ni dejarse en manos de las inercias administrativas y presupuestarias. Estamos ante una realidad contradictoria y compleja en la que, por un lado, se revaloriza el territorio, la proximidad y las identidades de base local; mientras que, por otro lado, existen diversidad de tiempos y de espacios, heterogeneidad y fragmentación de las demandas, multiplicidad de identidades y comportamientos individualizados. Frente a ello, la respuesta pública no es sencilla; menos aún cuando las instituciones políticas y los servicios administrativos no están diseñados para responder a esta nueva realidad.

Nos aventuramos a sugerir algunas líneas de acción vinculadas con el contenido específico de este trabajo:

- Priorizar siempre la información, la comunicación y el diálogo para elaborar los programas de actividades, regular su gestión y evaluar sus resultados.
- Definir objetivos y dar sentido a lo que se propone y se hace; asumir los valores que orientan los programas; garantizar su valor informativo y formativo (*educativo*, en el sentido de enseñar a pensar, a hacer, a participar).
- No temer a los conflictos y hacerlos emerger; dar medios para que se expresen las demandas más diversas y los colectivos más vulnerables, débiles o marginales; no reducir la participación a los sectores más organizados.
- Rehacer progresivamente los programas de actuación municipal, la estructura de presupuestos, la organización de los servicios y las formas de gestión en función de la evaluación social participativa.
- Utilizar los nuevos medios de comunicación sin mitificarlos y sin prescindir de los procesos deliberativos que reclaman momentos fuertes de debate público real y no sólo virtual.

1.5 El derecho a la innovación política-legal

Es la consecuencia lógica de todo lo expuesto hasta aquí. Los gobiernos locales no pueden actuar según una interpretación literal, rígida y subordinada de leyes y reglamentos de rango superior. En los últimos 20 años, se realizaron experiencias innovadoras que -a veces- estuvieron al límite de la legalidad. Entre ellas, radios y TV locales, cableado, consultas populares, regulación de usos de actividades económicas, viveros de empresas y créditos de capital-riesgo, oposición a grandes proyectos estatales de infraestructura, formas de justicia local, promoción exterior, etc.

Es un camino a continuar y a desarrollar. En cuanto a la participación ciudadana, nos limitaremos a señalar algunos campos en los que la innovación es especialmente importante, aunque -a menudo- encuentre dificultades legales y políticas:

- El sistema electoral.
- La organización política y administrativa municipal.
- La creación y gestión de medios de comunicación locales, el cableado y -en general- todo lo referente a las *tics* y a su acceso público.
- La igualdad político-jurídica de todos los residentes en el municipio (especialmente, en relación a los inmigrantes *no comunitarios* con o sin residencia *legal*).
- El uso de instrumentos de democracia directa, como el referéndum y la consulta popular.
- La gestión cívica de los equipamientos y los servicios.
- El planeamiento del territorio y la ejecución del urbanismo.
- La definición, garantía y exigencia de derechos de los ciudadanos.
- El desarrollo del asociacionismo y de las redes ciudadanas.
- La seguridad ciudadana, la regulación de la convivencia y la justicia local.

2. Participación: Un desafío, una oportunidad, una cuestión política

2.1 Los gobiernos locales y la sociedad civil

La *proximidad* es un privilegio que el gobierno local debe merecer estableciendo una relación diferente con la sociedad civil. La descentralización, la comunicación permanente, las políticas públicas integradas, la participación ciudadana en todas sus formas posibles deben caracterizar a la gestión local, independientemente del tamaño y de la población, del color político y de las urgencias urbanas.

El ámbito municipal es el lugar de *otra política*; de las relaciones personalizadas entre electores y elegidos; de la adecuación de la gestión pública de los equipamientos y servicios a las demandas heterogéneas -e incluso individualizadas- de la población; de la aplicación cuidadosa de programas de acción positiva hacia los colectivos más vulnerables, de la cooperación o concertación ágil con entidades cívicas, colectivos sociales o empresas; de la reconstrucción o *invención* de identidades colectivas, hoy más necesarias que nunca para contrarrestar los efectos de la globalización homogeneizadora.

Pero no hay que confundir gobierno local con sociedad civil². Al contrario, hay que reivindicar y desarrollar al municipalismo como *poder político*, como una dimensión principal del Estado de derecho, como institución representativa y con capacidad para ejercer funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, con competencias decisivas y en su condición de interlocutor ineludible de los demás niveles políticos (estatales y supraestatales) en todo lo que pueda afectar al territorio y a la población del municipio.

La participación de los ciudadanos solo resulta efectiva cuando éstos tienen ante sí a poderes locales capaces de decidir o incidir eficazmente en los otros poderes políticos, económicos o culturales y dotados de competencia legal y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito; o sea, poderes locales con autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de derecho y con medios para ejercerla.

Lo que debe diferenciar al gobierno local es, precisamente, su dimensión participativa.

2.2 Sobre el debate actual en torno de la democracia y la participación

El actual debate sobre la democracia incluye ciertas cuestiones muy vinculadas al tema que estamos abordando; entre ellas:

- El debate sobre la representación mediante elecciones y sobre el monopolio o no de los partidos políticos como mediadores de la participación política.
- El debate sobre los procesos de toma de decisiones: la votación (agregación serial de decisiones individuales), la negociación (entre actores políticos formales y no formales que resuelven en función del mercadeo y la relación de fuerzas) y la deliberación (confrontación en foros públicos mediante argumentaciones racionales).
- Los debates sobre el valor de la democracia directa o autogestionaria, como alternativa o complemento de la democracia representativa, y sobre la democracia *delegativa*, en la cual la sociedad civil cede la decisión a representantes legitimados por su *autoridad* (técnica, económica, social).
- El debate sobre el rol de los organismos parapúblicos que regulan y gestión materias normativas de interés general (juntas electorales, consejos del sector audiovisual, organismos que atienden problemáticas de sectores específicos de población -inmigrantes, minorías étnicas, etc.-, cámaras de comercio y colegios profesionales, juntas de defensa de los consumidores y usuarios, consejos fiscales, etc.). Estos órganos ejercen un poder político (legislativo, ejecutivo o judicial) y, a menudo, tienen una composición mixta, con participación de la sociedad civil.
- El debate sobre la privatización de servicios y funciones de naturaleza pública y vocación universal, y sobre las formas que garantizan la participación de los ciudadanos en la orientación de las políticas y el control de su gestión.
- El debate sobre los síndicos o defensores del ciudadano y sobre los mediadores y jueces de conciliación y arbitraje.
- El debate sobre la participación real y la participación virtual.

Estos debates son vigentes y no ofrecen conclusiones simples. Conviene tenerlos presentes para relativizar cualquier posición fundamentalista en un sentido u otro. La arrogancia de los representantes electos, cuando se atribuyen el monopolio de expresión de los intereses generales, es tan patética como la de cualquier colectivo o entidad que se considere *propietario* de la verdad sobre una materia o un territorio objeto de la acción pública.

El concepto de participación ciudadana contiene muchos elementos ambiguos. No es fácil responder a preguntas elementales como:

- ¿Quién tiene que participar? ¿Los vecinos de un barrio son los únicos interlocutores? ¿Quién los representa? ¿Pueden hacer llegar su voz los ancianos, los niños y las minorías marginales? ¿Pueden opinar otros ciudadanos que van al barrio a trabajar, a comprar, a divertirse o los que pasan por él o querrían vivir en él?
- ¿Cuándo se tiene que participar? Es ridículo limitarse a lo que a menudo dicen las leyes sobre los períodos de información pública y de alegato respecto a planes y proyectos de urbanismo. Seguramente hay que entender la participación en el proceso de elaboración de los programas, planes y proyectos y también al hacer el seguimiento de la ejecución y la gestión. En cambio, es muy discutible que se recurra a la participación (entendida como *vinculadora*) en el momento formal de la decisión, tanto por razones de eficacia como de legitimidad.
- ¿En qué hay que participar? ¿Hay materias que parecen más participativas que otras? Las más habituales son las relacionadas con las políticas públicas sociales, culturales, educativas, de ocio y recreo. También las vinculadas con urbanismo y vivienda, aunque a menudo se concibe la participación restringida a los más directamente interesados o afectados. Algunas materias más *novedosas* exigen establecer formas de participación que garanticen la eficacia de la acción pública en la protección de la calidad medioambiental, la prevención en materia de seguridad ciudadana, el control del funcionamiento de servicios de naturaleza pública privatizados o concertados, etc. Hay otras cuestiones respecto a las cuales se ha considerado tradicionalmente que la participación no es posible o es inadecuada, tal el caso de la elaboración de los presupuestos; sin embargo, la reciente experiencia de los presupuestos participativos lo ha desmentido. En principio, no parece aceptable excluir *a priori* de la participación a ciertas materias, aunque haga falta establecer diferentes formas participativas según se trate de aplicarlas a procesos normativos, de gestión de servicios o de control de funciones ejercidas por un agente público o privado, o de elaboración o ejecución de proyectos o programas.
- ¿Cómo se participa? La participación supone poseer **información** previa, suficientemente completa y comprensible para formar una opinión y capacidad de **comunicación** para hacer llegar esa opinión al destinatario público correspondiente. La participación también requiere espacios públicos de **deliberación** para que se confronten las opiniones y puedan generarse opiniones colectivas y movimientos sociales. La participación será efectiva si puede desembocar en una **negociación** con los interlocutores públicos encargados de decidir; para lo cual, los colectivos participantes habrán tenido que elaborar **posiciones** claras sobre la materia y designar **representantes** que tengan un margen mínimo para negociar. Asimismo, hacen falta **estructuras** tan estables como *ad hoc* para que la participación sea posible y algunas normas básicas para que ésta no dependa sólo de la voluntad de los gobernantes.
- ¿Por qué se participa? Porque hay intereses y valores a defender, porque todos tienen que poder expresarse, incluso los más particulares, insolidarios y excluyentes (es la mejor manera de superarlos). Porque las sociedades urbanas -hoy toda la sociedad es más o menos urbana- son heterogéneas y las políticas públicas tienen que adaptarse a demandas muy diferenciadas. Porque el conflicto puede ser positivo, la cooperación social es necesaria y los poderes públicos requieren interlocutores. Pero, por sobre todo, porque mediante la participación es posible que se expresen los colectivos más débiles o vulnerables, los menos escuchados, y es una responsabilidad de los gobiernos locales darles la palabra.

2.3. Por nuevos derechos de ciudadanía

La participación ciudadana es un derecho instrumental vinculado con las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos -colectiva o individualmente- consideren que son sus derechos y las políticas públicas.

Las demandas ciudadanas estarán más legitimadas y tendrán más fuerza si se basan en derechos legales, reales o programáticos o si están consideradas como tales en el ámbito institucional o en la opinión pública (derechos morales). Tal es el caso de los derechos al espacio público, al lugar (o mantener la residencia en el barrio o zona donde se vive), a la movilidad y accesibilidad, a la centralidad, al acceso a las *tics*; o los derechos específicos de la gente mayor, de los niños o de las personas con alguna discapacidad para usar la ciudad, o el derecho a la calidad medioambiental, entre otros.

En los últimos 25 años, la cultura cívica ha legitimado como derechos, por lo menos morales, un nuevo conjunto de derechos que pueden llamarse de *tercera generación* respecto a los derechos civiles y políticos (primera generación) y sociales y económicos (segunda generación). Sobre todo -pero no exclusivamente- se trata de *derechos urbanos* que para imponerse requieren de la participación ciudadana; ya que -en general- no están plenamente garantizados por la legalidad, o lo están sólo como derechos programáticos, o sea sin garantía legal que permita reclamarlos jurídicamente (ver anexo).

ANEXO

NOTA SOBRE NUEVOS DERECHOS CIUDADANOS

Nuevos derechos ciudadanos como respuesta política a los nuevos desafíos del territorio

Jordi Borja

Históricamente, la ciudad ha sido el ámbito de la ciudadanía; es decir, el territorio de hombres y mujeres libres e iguales. Nos parece útil enfatizar dos aspectos de la relación entre ciudad y ciudadanía. Por un lado, la igualdad político-jurídica vinculada al estatuto del ciudadano; al respecto, ha dicho Kelsen: *todas las personas que conviven en el mismo territorio y están sometidas a las mismas leyes deben tener los mismos derechos y deberes*. Por otro, la ciudad ha sido el marco de vida que permitió ejercer las libertades vinculadas a los derechos ciudadanos: elección del trabajo y la vivienda, acceso a la educación y a los servicios básicos, etc. No es preciso argumentar que para gran parte de la población urbana la realidad incumplió considerablemente con las promesas de la *ciudadanía*. Sin embargo, resultaría retrógrado limitarse a reivindicar los déficits y las injusticias que la historia ha acumulado en nuestras ciudades. Sí, en cambio, cabe considerar que, mientras los cambios territoriales, económicos y culturales imponen nuevos desafíos, las demandas de la población van más allá de las que se limitan a la cobertura de las necesidades acumuladas por urgentes que ésta sean.

Ahora bien, afrontar nuevas problemáticas requiere una cultura política también nueva cuyo discurso brinde legitimidad y coherencia a los gobiernos locales y a los movimientos cívicos. De no ser así, se corre el riesgo de acentuar la fragmentación territorial y sociocultural, de dar una imagen anacrónica o corporativa de las iniciativas cívicas (que puede ser real si les falta un anclaje universalista) y de depender únicamente de cómo se resuelvan en cada caso las políticas públicas del sistema institucional establecido.

Vivimos un cambio económico, político y cultural muy desigual. Los procesos económicos (productivos y financieros) y tecnológicos avanzan más rápidamente que los políticos y culturales y, en muchos aspectos, aumentan las desigualdades sociales. Es preciso un cambio político, orientado por valores básicos universales, que concrete nuevos derechos y deberes, para responder, a la vez, a viejas y nuevas desigualdades y exclusiones. No hay procesos de cambio sin un previo proceso de lucha por la legitimación y concreción de nuevos derechos. Como ocurrió regularmente desde el siglo XVIII, hoy estamos -nuevamente- en el inicio de una era de derechos ciudadanos.

A continuación, proponemos un catálogo, obviamente no exhaustivo, de derechos urbanos como contribución a la renovación de la cultura política en el ámbito de la ciudad y del gobierno local. La legitimación de las demandas locales y la síntesis entre valores universalistas y prácticas políticas territoriales requiere formular derechos que permitan desarrollar un combate democrático por la justicia en la ciudad. Mitterand, el desaparecido líder socialdemócrata, respondió con pocas palabras a la pregunta *¿Qué es hoy el socialismo?* Dijo: *Es la justicia. Es la ciudad*. De esto se trata.

Derecho al lugar: La gente tiene derecho a mantener su residencia en el lugar donde tiene sus relaciones sociales, en sus entornos significativos, o a tener otro de su libre elección. Toda persona que vive en un lugar que ha contribuido a construir, en el que está arraigada y que proporciona sentido a su vida, debe poder continuar viviendo en él y tienen derecho al re-alajo en la misma área si ésta es transformada por medio de políticas de desarrollo urbano o de rehabilitación de hábitats degradados o marginales. Las autoridades locales protegerán a las poblaciones vulnerables que puedan sufrir procesos de expulsión por parte de las iniciativas privadas.

Derecho al espacio público y a la monumentalidad: Hoy, la ciudad es un conjunto de espacios de geometría variable y de territorios fragmentados (física y administrativamente), difusos y privatizados. El espacio público es una de las condiciones básicas para la justicia urbana, un factor de redistribución social, un ordenador del urbanismo vocacionalmente igualitario e integrador. Todas las zonas de la ciudad deben estar articuladas por un sistema de espacios públicos y dotadas de elementos de monumentalidad que les den visibilidad e identidad. Ser visto y reconocido por los otros es una condición de ciudadanía.

Derecho a la belleza: El lujo del espacio público y de los equipamientos colectivos no es despilfarro, es justicia. Los programas públicos de vivienda, infraestructuras y servicios deben incorporar la dimensión estética como prueba de calidad urbana y de reconocimiento de necesidad social. Cuanto más contenido social tiene un proyecto urbano, más importa la forma, el diseño, la calidad de los materiales.

Derecho a la identidad colectiva dentro de la ciudad: La organización interna del espacio urbano debe facilitar la cohesión sociocultural de las comunidades (barriales, de grupos de edad, étnicas, etc.). La integración ciudadana es más factible si las personas están también insertas en grupos referenciales próximos. La ciudadanía es pluridimensional y requiere de integraciones colectivas múltiples, bien para adherir o participar o para confrontar. Para los *excluidos*, la integración grupal conflictiva es indispensable para conseguir su reconocimiento.

Derecho a la movilidad y a la accesibilidad: Hay que tender a igualar las condiciones de acceso a las centralidades y la movilidad desde cada zona de la ciudad. Estos derechos son hoy indispensables para que las llamadas libertades urbanas o posibilidades teóricas que ofrece la ciudad sean realmente utilizables. El derecho a moverse con facilidad por la ciudad debe universalizarse, no reservarse a los que disponen de vehículo privado. La accesibilidad de cada zona es indispensable para la existencia de los otros.

Derecho a la centralidad: Todas las áreas de la ciudad deben poseer lugares con valor de centralidad y todos sus habitantes deberían poder acceder con igual facilidad a los centros urbanos o metropolitanos. La articulación de los centros viejos y nuevos, el acceso y la recualificación de los centros históricos no sólo de la ciudad central sino también de las áreas periféricas, la creación de nuevas centralidades polivalentes en sus funciones y mixtas en su composición social son elementos consustanciales de la democracia urbana. Las centralidades marcan las principales diferencias entre las ciudades.

Derecho a la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía: Las políticas públicas deben desarrollar

políticas ciudadanas en los márgenes, legalizar y equipar los asentamientos, introducir en ellos la calidad urbana y la mixtura social, promover formas originales de participación ciudadana que se adapten a las características de poblaciones especialmente vulnerables. Los grandes proyectos de infraestructuras de comunicación o económica que se realizan en las periferias, o los proyectos comerciales o inmobiliarios deben ser siempre constructores de la ciudad, es decir, incorporar programas de vivienda y de urbanización básica así como elementos de monumentalidad.

Derecho al gobierno metropolitano o plurimunicipal: Sin perjuicio de la importancia democrática y funcional de los ámbitos nacionales o regionales (federalización de los Estados grandes o medianos) los ciudadanos tienen derecho, por razones de participación y de eficacia de la gestión pública, a un gobierno de proximidad. En las regiones más urbanizadas, este gobierno debe tener una dimensión plurimunicipal o metropolitana. No se trata de suprimir los municipios, incluso los pequeños son ámbitos de representación y de gestión (a veces muy limitada) válidos. Pero casi siempre la gestión pública de proximidad requiere ámbitos de planificación y programación, de gestión de servicios costosos y de redistribución de recursos, que abarcan una diversidad de municipios. Deberemos plantearnos la elección directa de estos gobiernos para que adquieran una mayor legitimidad democrática y para garantizar que se tenga más en cuenta a las personas que a los kilómetros cuadrados.

Derecho a la innovación política: Los gobiernos locales y regionales deben recoger las demandas sociales para innovar en cuanto a sistemas electorales, mecanismos de participación, instrumentos de planeamiento y de gestión, etc. No es funcional ni justo que, fuere cual fuere el tamaño de la población y la capacidad de su gobierno local, todos ellos tengan las mismas formas de organización y competencias. Es preciso un marco político-legal flexible que permita a los gobiernos locales o a los ciudadanos proponer (o imponer en algunos casos por la vía del referéndum o de la consulta popular) nuevas formas de elección, nuevos mecanismos de participación, nuevas competencias o nuevos instrumentos de gestión o de planificación. En algunos casos se ha hecho con notable éxito el planeamiento estratégico y el presupuesto participativo, la descentralización, la justicia municipal, etc. Las relaciones entre Administración y actores públicos y privados deben incorporar cada vez más formas contractuales y no únicamente jerárquicas o compartimentadas.

Derecho al acceso y al uso de las tecnologías de información y comunicación: Las administraciones públicas no sólo deben proteger y garantizar este derecho sino también utilizarlo para realmente democratizar el acceso de todos a los servicios de interés general. Derecho al uso social de las actuales tecnologías de información y comunicación, especialmente en las relaciones con las administraciones públicas (ej. ventanilla única). Todos los barrios y viviendas tienen derecho al cableado.

Derecho a la ciudad como refugio: La ciudad debe asumir áreas de refugio para aquellos que por razones legales, culturales o personales necesiten durante un tiempo protegerse de los aparatos más represivos del Estado, en tanto las instituciones democráticas no sean capaces de protegerlos o integrarlos. Por otra parte, estas áreas-refugios forman parte de la oferta urbana como aventura transgresora.

Derecho a la protección por parte del gobierno de proximidad ante las instituciones políticas superiores y las organizaciones y empresas prestadoras de servicios: El gobierno local debe actuar de defensor de oficio de los ciudadanos, tanto en su condición de personas sometidas a otras jurisdicciones como de usuarios y consumidores. Esta protección por parte de los gobiernos locales deberá compensar la tendencia a la gestión indirecta o a la privatización de servicios y la consiguiente reducción de la función pública. Por otra parte la complejidad del consumo social aumenta la dependencia de los ciudadanos respecto a las empresas de servicios y de distribución comercial que muchas veces actúan en mercados oligopólicos.

Derecho a la justicia local y a la seguridad: Por su costo y lentitud, hoy la justicia es inaccesible para la mayoría de ciudadanos. La seguridad es vista principalmente en términos de represión y respecto a ella se plantean políticas sobre todo cuando la inseguridad afecta a sectores medios y altos y a agentes y representantes de las instituciones. La justicia local, de base municipal y la seguridad como actuación concertada entre la institución local y la sociedad civil organizada es hoy una demanda inaplazable de las mayorías ciudadanas, en tanto puedan asegurar una prevención más eficaz y, si es preciso, una reacción sancionadora más rápida.

Derecho a la ilegalidad: Paradójicamente, tanto los colectivos sociales como, a veces, las instituciones locales deberían asumir el costo de promover iniciativas ilegales o a-legales para convertir una demanda no reconocida en un derecho legal (p.ej. para obtener la reversión de uso de espacio público congelado por una institución estatal). Es decir, se trata de demandas que pueden considerarse legítimas, aunque no sean legales. Ejemplos de ellas son las sentencias absolutorias en favor de los okupas.

Derecho al empleo y al salario ciudadano: El ámbito urbano-regional debe garantizar un rol social que proporcione ingresos monetarios -es decir, tareas remuneradas- al conjunto de la población activa. Además de las iniciativas generadoras de empleo (servicios de proximidad, ecología urbana, etc.), en este ámbito se pueden experimentar y gestionar algunas formas de salario ciudadano y de formación continua para todos. El espacio urbano-regional puede ser un marco de gestión de estas políticas entre gobiernos de proximidad y organizaciones sindicales y sociales.

Derecho a la calidad del medio-ambiente: Como derecho a una calidad de vida integral y como derecho a preservar el ambiente para las generaciones futuras. Este derecho incluye el uso de los recursos naturales y energéticos, el patrimonio histórico-cultural y la protección frente a las agresiones a la calidad del entorno (contaminaciones, congestiones, suciedad, fealdad, etc.).

Derecho a la diferencia, a la intimidad y a la elección de los vínculos personales: Nadie puede sufrir discriminación según sus creencias, sus hábitos culturales o su orientación sexual, siempre que se respeten los derechos básicos de las personas con las

que se relacione. Todo tipo de vínculo personal libremente consentido (por ejemplo, parejas homosexuales) merecen igual protección. Ningún modelo de vida personal o familiar tiene derecho a más protección que otro.

Derecho de todos los residentes de una ciudad al mismo status político-jurídico de ciudadano: Ello implica la igualdad de derechos y responsabilidades. La ciudadanía debe distinguirse de la nacionalidad (que en el marco de la globalización y de las uniones políticas supraestatales debe perder su actual carácter absoluto; es decir, la facultad de proporcionar un estatuto diferenciado). Es la relación con un territorio y con un entorno social lo que debe determinar el estatuto legal.

Derecho a acceder y participar de conferencias y organismos internacionales: Este derecho consiste en que los ciudadanos puedan intervenir a través de sus representantes directos, tanto institucionales (gobierno local y/o regional) como sociales (organizaciones profesionales, económicas, sindicales, territoriales, etc.) en las conferencias y organismos internacionales que tratan cuestiones que los afectan directamente.

Derecho de los ciudadanos a igual movilidad y acceso a la información similar al que poseen los capitales privados y las instituciones públicas: Esto implica el derecho a la completa movilidad física en los espacios políticos y económicos y al acceso a toda información emanada de los organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general.

Derecho al reconocimiento internacional de las redes y organizaciones constituidas por los gobiernos locales y regionales y por las organizaciones de ciudades: Este derecho incluye tanto el reconocimiento por parte de la ONU y de todos sus organismos y programas, como de organizaciones mucho menos transparentes (Organización Mundial del Comercio o Banco Mundial). De este modo, la regulación de los procesos globalizados no la realizarán sólo los gobiernos de los Estados y los grandes grupos económicos.

Por una Declaración actualizada de los derechos y deberes de la ciudadanía: Los actuales procesos territoriales (como la segmentación entre municipios ricos y pobres), económicos (como las decisiones de agentes deslocalizados) y culturales (como las nuevas formas de racismo y xenofobia) requieren un compromiso solemne de los poderes públicos de garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos que incorporen los nuevos derechos urbanos. Véase las recientes cartas y declaraciones de Porto Alegre (1999) y Paris-St. Denis (2000).

El desarrollo y la legitimación de estos derechos dependerá de un triple proceso:

- Un proceso cultural que haga hegemónicos a los valores que están en la base de estos derechos y que los explicita y especifique.
- Un proceso social, de movilización ciudadana para conseguir su legalización y la creación de los mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos.
- Un proceso político-institucional que los formalice, los consolide y los desarrolle.

En tanto muchos de estos derechos aparecen como una novedad política y no tienen aun el suficiente arraigo social, el rol de los intelectuales -como fuerza sociocultural y como colectivo capaz de definir los contenidos y las motivaciones de estos derechos- es hoy fundamental. En esta etapa histórica, el desafío que el territorio plantea a la intelectualidad exige un gran coraje y una considerable audacia política.

Post Scriptum

Otros derechos posibles y necesarios -como el derecho a no aburrirse, ni a que nos obliguen a perder el tiempo, el derecho a la felicidad y a la cordialidad, etc.- los trataremos en otra ocasión. Así como el derecho a la revolución, o por lo menos a un espacio público que permita expresar el *deseo de revolución* o, por lo menos, manifestarse contra *el mal gobierno*, como diría Gil de Biedma.

Bibliografía

Barber, B. (1998): *A Place for us*, Hill and Wang.

Borja, J. (1987): *Descentralización y Participación ciudadana*. IEAL-INAP, Madrid Brugué, Q. y Gomà, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*, Ariel, Barcelona.

Conseil d'Europe (1993): *Charte Urbaine Européenne*. Strasbourg.

Equip Anàlisi Política UAB (2000): *Un mapa d'experiències participatives locals*. Informe para l'Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Font, N. (1998): *Democràcia i participació ciutadana*. Fundació J. Bofill, Barcelona.

Font, J. (2001): *Ciudadanos y decisiones públicas*. Editorial Ariel, Barcelona.

Font J. y Gomà R. (1999): "La participación ciudadana en la política local", en *Informe España 2000*. Fundación Encuentro, Madrid.

Genro, T. y De Souza, U. (1999): *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*, Ediciones del Serbal, Barcelona.

Rodríguez Villasante, T (1995): *Las democracias participativas*. Hoac, Madrid.

Urrutia, V. (1992): "Transformación y persistencia de los movimientos sociales urbanos", en *Política y Sociedad* Nº 10, p 49-56.

(*) Geógrafo y urbanista. Experto internacional en planificación estratégica y desarrollo local. Ex diputado del Parlamento de Cataluña.

1 No nos referimos aquí a las nacionalidades sin Estado, que también viven una importante revalorización en Europa, en parte por factores similares y en parte por otros que los refuerzan y les dan un carácter más político y a menudo más conflictivo, como la lengua, la cultura, la historia, la voluntad de autogobierno y la formación de sistemas políticos específicos.

2 Esta confusión, llevada al extremo, supone el abandono de responsabilidades. Tampoco es admisible que se pretenda otorgar al gobierno local la condición de organismo administrativo, pero no político; pues ello supone considerarlo como una entidad subordinada a otros poderes del Estado.