

# Ciudad Educadora un espacio para la democracia

Argentina



## **Alicia Cabezudo**

Maestrea Normal Superior N° 1 de profesores "Doctor Nicolás Avellaneda", Rosario, Argentina. Profesora de Historia y Educación Democrática, Instituto Nacional Superior del Profesorado "Olga Cosetti". Doctora Ph en Educación y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Educación Democrática, Cultura de Paz y Derechos Humanos. Profesora catedrática Master Peace Education, Universidad de paz de las Naciones Unidas.

### **Resumen**

Tomando como base las políticas de desarrollo social y político en varias ciudades de América Latina, y mostrando las distintas prácticas de desigualdad y de exclusión social, este trabajo muestra la importancia de la gestión municipal y la búsqueda de respuestas a estas demandas, que provienen de la inexistencia de políticas económicas y de políticas jurídico-sociales diferenciadas. Destaca la importancia de crear conceptos y prácticas de ciudadanía y de derechos humanos versus anomia, de desarrollar mecanismos de participación política, social y de luchar contra la desigualdad en pro del ciudadano.

### **Palabras clave**

Derechos Humanos, exclusión social, anomia, municipalidad, políticas, ciudad, escuela.

### **Abstract**

Based on the social and political development policies of various Latin American cities, and showing the diverse exclusion and inequality practices, this paper evidences the importance of municipal management in the search for solutions for these demands, whose origin are the absence of differentiated economic, judicial, political and social policies. It enhances the importance of creating citizenship and human rights concepts and practices versus the anomia to develop political and social participation schemes and to struggle against inequality and in favor of the citizen.

### **Key words**

Human Rights, Social exclusion, anomia, municipality, policy, city, school.

**D**esde finales del siglo XX una ola con el nombre de “globalización” recorrió el mundo; una ola que avanzó y se introdujo acriticamente en países y regiones, que era económica y cultural, que hablaba de mercados emergentes cayendo estrepitosamente, de concentración de riqueza y expansión de la pobreza; que dividió transversalmente a la sociedad, que generó ilusiones desilusiones y condujo a una profunda incertidumbre.

Así, globalización e incertidumbre forman parte de la realidad del mundo en que vivimos y repercuten sobre nuestras ciudades de manera directa en esos entrañables espacios en los que cada sociedad se representa a sí misma, e intenta convertirlos en lugares depositarios de aspiraciones individuales y colectivas.

Los gobiernos de las ciudades, centros nodales de las naciones, áreas regionales o continentales, son los referentes jurídico-institucionales de primera importancia para la expresión de los sistemas políticos democráticos latinoamericanos y para la protección de los derechos de sus habitantes.

Una vez superados los peligros de los gobiernos de facto y los golpes militares característicos de

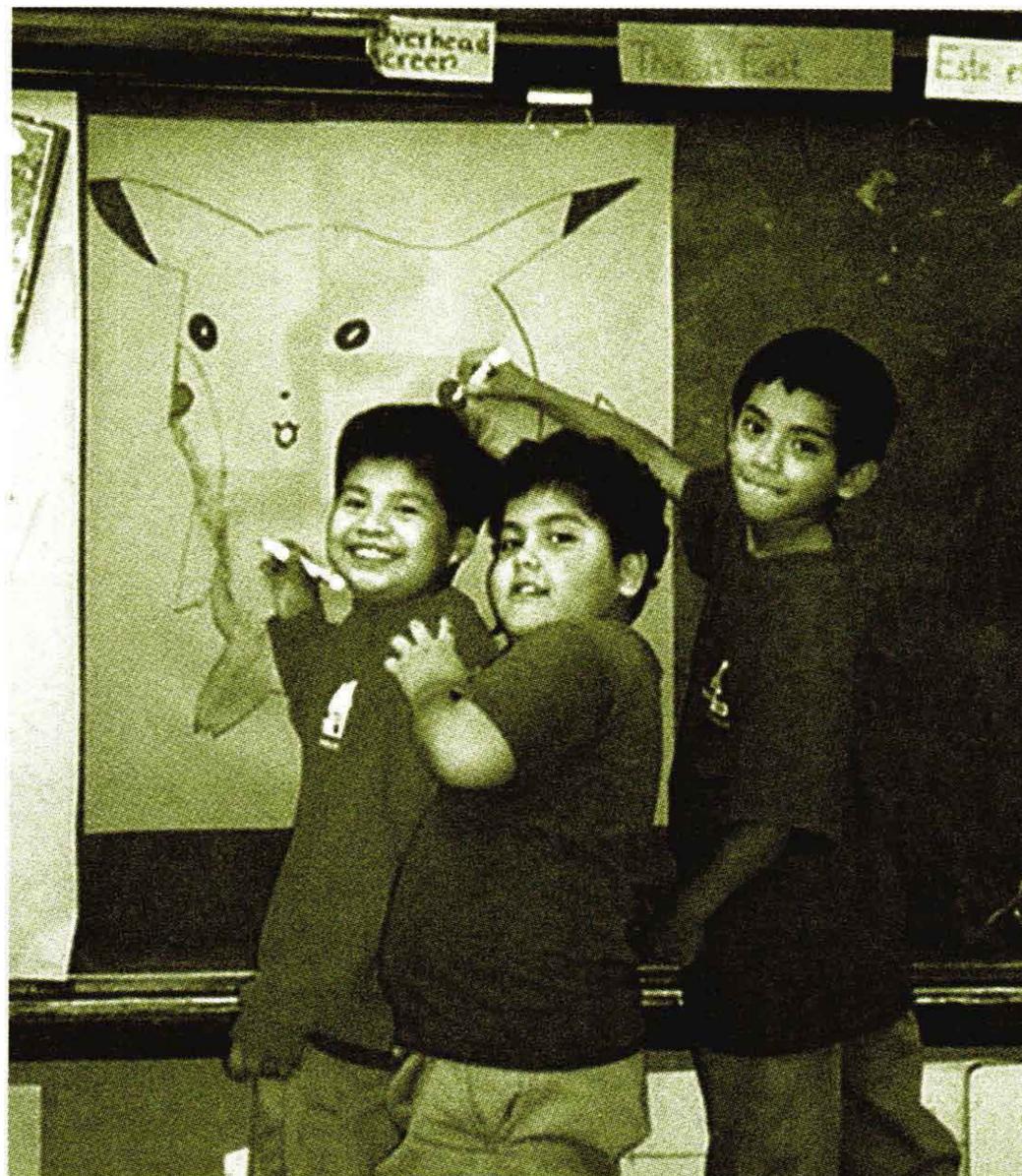


nuestra región en una época y que atentaban contra la existencia de los Estados de derecho, ahora la globalización económica y cultural se erige como un nuevo peligro para el mantenimiento de la equidad en el desarrollo de políticas sociales y de protección de los Derechos Humanos.

El proceso de globalización, típico de la economía mundial de finales del siglo pasado, puso énfasis en la concentración de la riqueza y en los altos grados de tecnificación, dejando como resultado pobreza y marginalidad en nuestra región. La

creciente precarización de las condiciones de trabajo, el desempleo y la corrupción, el gradual deterioro de la vida institucional y el debilitamiento de la democracia representativa, sin alternancia suficientemente ágil con otros mecanismos participativos, impactaron el tejido social y económico de nuestras ciudades. El resultado no pudo ser más devastador.

Si bien sectores de la población sometidos a condiciones de pobreza estructural no vieron modificada su escasa o nula participación en la distribución de la riqueza, sí encontraron una profundización de su marginalidad que agregó a los tradicionales indicadores de pobreza –desnutrición, altos índices de morbi-mortalidad infantil, embarazo precoz, escaso rendimiento, deserción escolar y alcoholismo–, la aparición de otros flagelos como la violencia doméstica, la delincuencia infantil, la inseguridad ciudadana, adicciones, destrucción del medio ambiente y trabajo infantil, característicos de los procesos de pauperización. Al escenario se sumaron miles de nuevos pobres: ex trabajadores que perdieron sus fuentes de trabajo y con ello toda cobertura social. Estos sectores, que gozaban de la condición de ciudadanía, identificados con una filiación política o gremial y que veían posibilidades de desarrollo para soñar con algún futuro, tuvieron que abandonar sus instituciones o fueron abandonados por ellas. Así, los efectos



de la denominada “política de ajuste” son bien conocidos, y en América Latina hablamos de la “década perdida” cuando intentamos caracterizar los alcances de nuestra marginación respecto a aspectos relevantes de la actividad económica mundial.

Las autoridades municipales, fuertemente afectadas por la recesión económica y por el déficit en materia social generado por el modelo neoliberal, asumieron ante este panorama el desafío de poner en marcha alternativas de gobierno para llevar a la prácti-

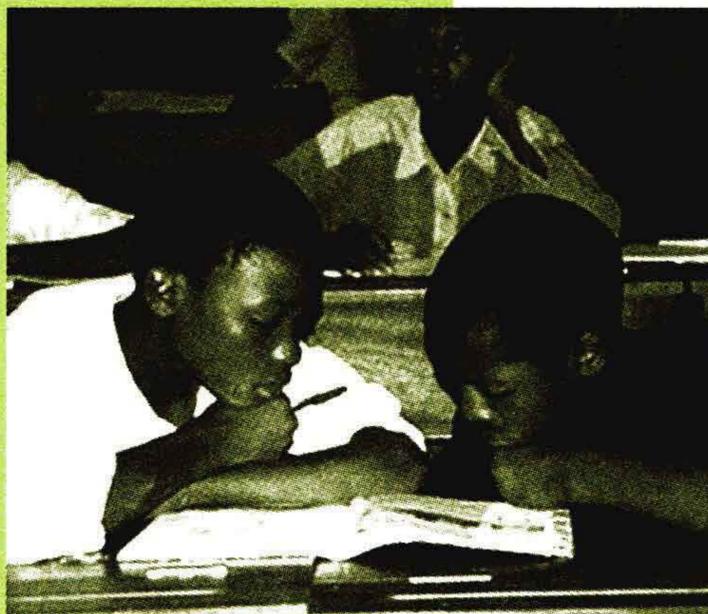
ca la igualdad de oportunidades, la equidad y la promoción de la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. Por ello fue necesario desarrollar políticas y mecanismos de afirmación y de protección de derechos para salvaguardar la integridad jurídica de los ciudadanos. Ahora bien, “¿Cuánta pobreza puede soportar la libertad?”, se preguntaba en el documento del Grupo de Río, en 1988, y

*¿Cómo superar la realidad de la pobreza?*

*¿Cómo evitar que en el interior de cada sociedad se repita la desigualdad?*

*¿Cómo garantizar a todos los habitantes de la ciudad la protección de sus derechos fundamentales?*

Hoy, más que nunca, los gobiernos locales se enfrentan a conflictos supra estructurales que escapan a su capacidad de resolución. En realidad, existe gran cantidad de problemáticas que superan las competencias de la administración local. Sin embargo, la población demanda soluciones a las autoridades inmediatas, con quienes comparten la existencia cotidiana en ciudades plenas de contradicciones. En este sentido, la gestión municipal adquiere particular



relevancia y la búsqueda de respuestas a estas demandas parte de la inexistencia de políticas económicas y de políticas jurídico-sociales diferenciadas, a pesar de que sí hay una política donde lo social está presente en todas las acciones del municipio.

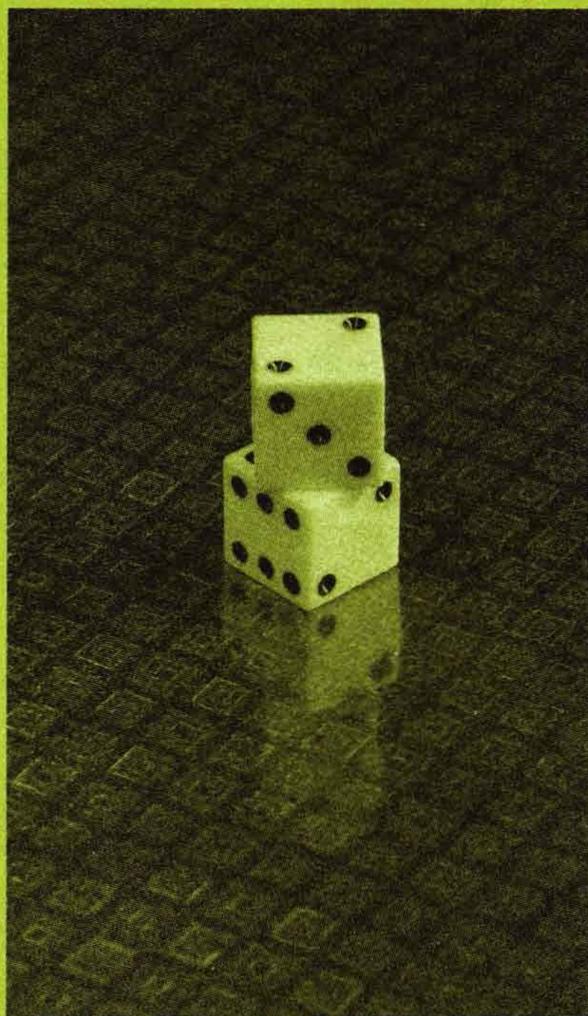
Pero en un Estado de omisión social hay inseguridad no sólo para los excluidos sino para la sociedad en su conjunto; por ello, ha llegado el momento en que la promoción y defensa de los Derechos Humanos sea un imperativo político – social. Ahora bien, frente a esta realidad existen dos alternativas: seguir los lineamientos de la cultura burocrática propia de los organismos públicos –decir: “esto no se puede, no es de nuestra competencia”– o, por el contrario, asumir el desafío de desarrollar un nuevo concepto de Estado municipal moderno y eficiente para fortalecer su capacidad de competencia, de investigación y de gestión, y, sobre todo, para ampliar su rol de ejecutor y garante de las libertades públicas en las ciudades. Por ello, reestructurar el gobierno

municipal teniendo en cuenta esta área de intervención es una demanda actual, en la que la construcción de una sociedad justa, libre y solidaria es una aspiración permanente. En concordancia, las autoridades locales deben diseñar programas estratégicos que conduzcan al cumplimiento de los objetivos mencionados y que tengan en cuenta las necesidades del futuro empleando las

herramientas que permitan construir la ciudad deseada aquí y ahora. Nada sencillo, por cierto.

La ciudad es el lugar donde ocurre la vida; es el territorio en el cual puede y debe darse el desarrollo humano con igualdad de oportunidades. En este sentido, se trata de incorporar al municipio la dimensión del trabajo colectivo, el aporte de las comunidades, de las organizaciones comunitarias, de las agrupaciones solidarias, de las acciones espontáneas de la comunidad que pongan en práctica mecanismos de protección de los ciudadanos. El Estado es parte de la solución y tiene la responsabilidad de conciliar los intereses privados con los públicos, así como la de facilitar las condiciones apropiadas para el desarrollo de las iniciativas y de las actividades de las ONG.

Así, las intervenciones políticas del gobierno local en una ciudad en la que exista igualdad de oportunidades, suponen pensar lo social dentro del mismo marco estratégico de la reforma económica y la protección jurídica, proponiéndose un nuevo modelo de desarrollo en el que la reforma social y económica se complementen y refuercen en una misma lógica de eficiencia y equidad. De esta forma se supera la limitación de considerar lo social como objeto

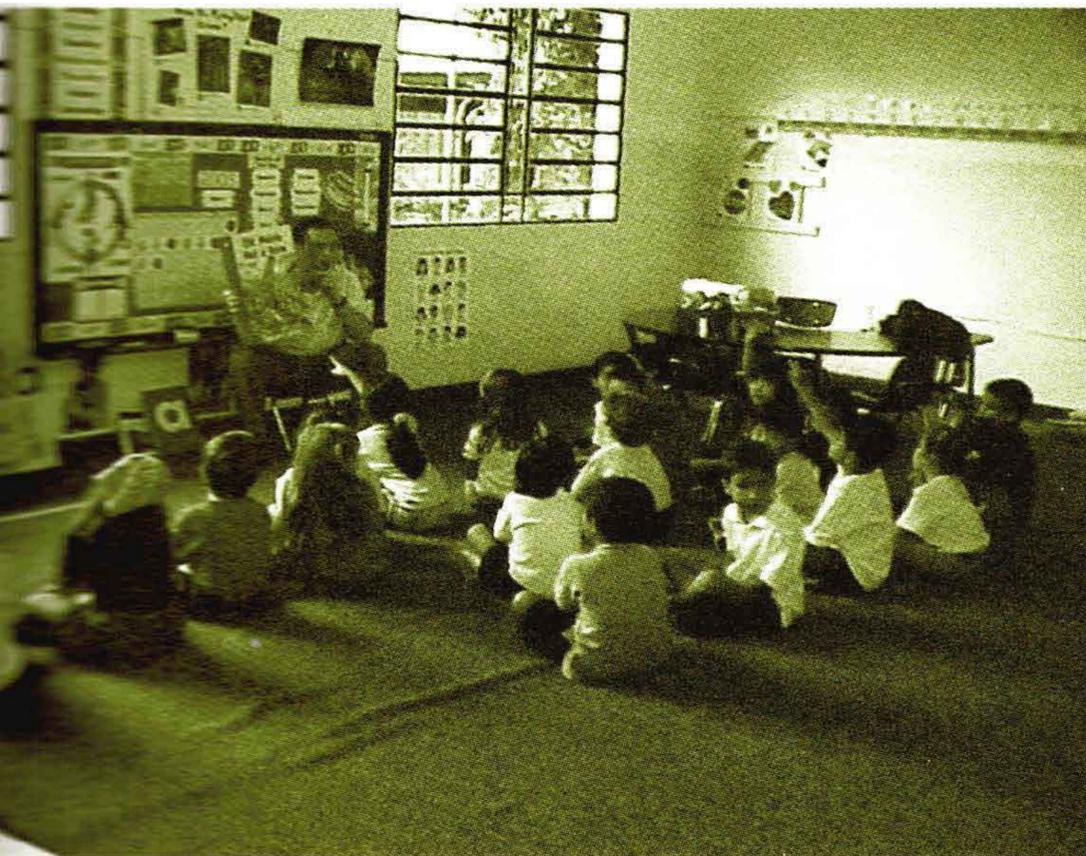


de políticas asistenciales, la cual fue una de las contradicciones del viejo patrón caracterizado por el crecimiento sin eliminación de la pobreza y sistemática violación de los derechos fundamentales de la población.

Por ello, en las políticas y mecanismos de protección de los Derechos Humanos en ciertas ciudades, el gran desafío radica, justamente, en la síntesis de las bipolaridades desarrollo económico versus pobreza estructural y desempleo; desarrollo cultural versus violencia urbana; apertura a un mundo globalizado de bienes y servicios crecientes versus marginalidad, exclusión y analfabetismo;

producción de conocimientos y tecnología versus analfabetismo; construcción de conceptos de ciudadanía y derechos versus anomia, procesos de desafiliación y socialización primaria en un mundo de violencia y explotación.

Lo anterior es, sin duda, un reto que excede las posibilidades de los gobiernos locales, pues estas diferencias tienen un origen común en variables de la macroeconomía y en políticas excluyentes que se sostienen creando grandes conglomerados de pobreza y permanente violación a los derechos de los ciudadanos. En este sentido, pensar en la ciudad



do en las ciudades se busca la inclusión para favorecer la integración de sus habitantes. Cuando las acciones asistenciales se potencian entre sí, de manera que producen variados impactos a nivel de conciencia, organización y capacidad de gestión en los destinatarios de esas acciones, es posible concretar un esfuerzo para transformar a los beneficiarios de servicios sociales en sujetos de derechos y portadores de ciudadanía. Es responsabilidad del gobierno de las ciudades garantizar el cumplimiento de estos derechos desarrollando políticas públicas que permitan la aplicación de sistemas de protección ciudadana, como lo establecen las Constituciones nacionales y los convenios internacionales suscritos por los Estados.

Sin embargo, América Latina no ha tenido muchas oportunidades de tener “Paz para pensar, tranquilidad para hablar, sitio para crear, lugar para

como integrada e integradora, permite líneas de acción coherentes con el objeto de evitar programas aislados y aprovechar el impacto de situaciones favorables –como las intervenciones físicas: apertura de calles, construcción de equipamientos, etcétera– para revertir otras de orden más complejo, promoviendo intervenciones sociales acompañadas de la movilización y de la expectativa que estas acciones generan, las cuales permiten trabajar con los vecinos situaciones de convivencia, de organización barrial y de práctica democrática participativa.

Desde esta óptica, reconocemos la existencia de políticas de protección de Derechos Humanos cuan-

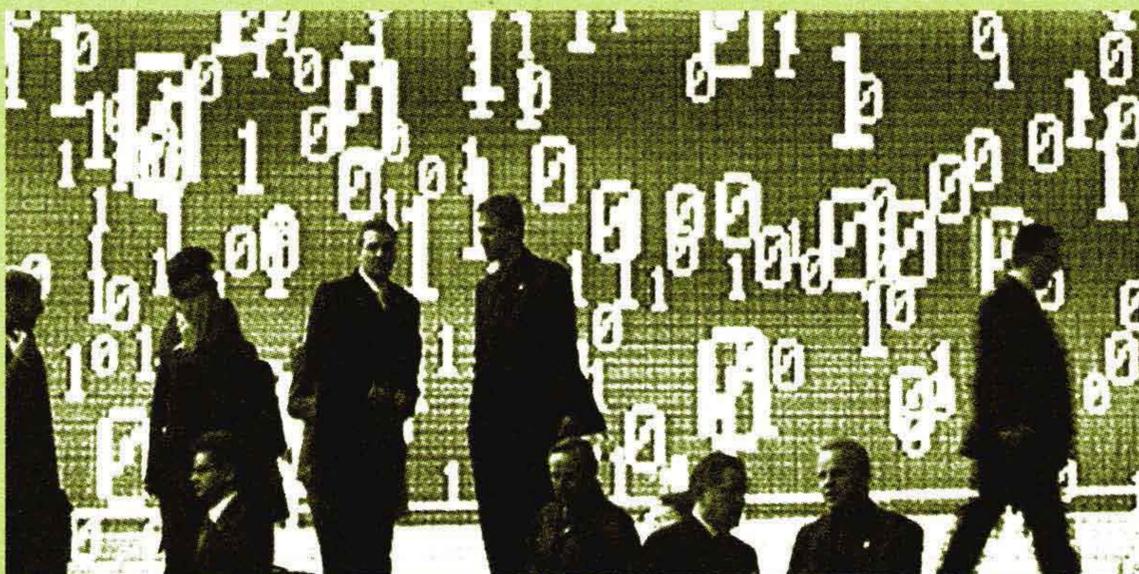


tener ideas<sup>1</sup>". Saturada de desconfianzas y temores a causa de décadas de inestabilidad institucional, de censuras, violencias y de polarizaciones políticas, quedan cicatrices y heridas abiertas en el cuerpo social como herencia de tales desgarramientos. Pero, "...cayeron las expresiones visibles de un orden autoritario y corporativo francamente agotado; permanecieron indemnes, en cambio, ciertos rasgos propios de la práctica política antes dominante<sup>2</sup>".

Así, la incapacidad del poder político para reconstruir el pasado con parámetros de verdad y justicia le ha dado sentido decadente a la política, desplazándola del poder de decisión que ha ido a parar a los grupos económicos. Por ello el proceso de democratización de las sociedades latinoamericanas acosado por crisis crónicas será, sin duda, largo y caracterizado por vaivenes

de crecimiento y retroceso similares a los de la crisis mundial financiera que afecta a las políticas públicas y a las decisiones gubernamentales; esta situación repercute en la práctica de los derechos fundamentales en las ciudades y en las estrategias de supervisión adelantadas por el Estado municipal.

Las ciudades se ven obligadas entonces a tomar decisiones erróneas en materia de Derechos Humanos, las cuales tienen origen en la aplicación de políticas despiadadas de ajuste impuestas por los organismos de crédito financiero internacional. Ante tal situación, resulta importante la decisión política de los gobiernos locales para asumir un rol activo en la política de protección de los Derechos Humanos de sus habitantes, teniendo en cuenta programas dinámicos que sustenten acciones que sean:



- Progresivas, es decir evolutivas, lentas y profundas en el seno de la sociedad.
- Sistemáticas, coherentes con un proyecto político.
- Globales, con cubrimiento de la sociedad en su conjunto.
- Participativas, que permitan el protagonismo de los ciudadanos.
- Novedosas, que den lugar a transformaciones en las estructuras y en la población.

<sup>1</sup> Periodista Juan Cruz, diario *El País*, de Madrid.

<sup>2</sup> Natalio Botana, *El siglo de la libertad y el miedo*.



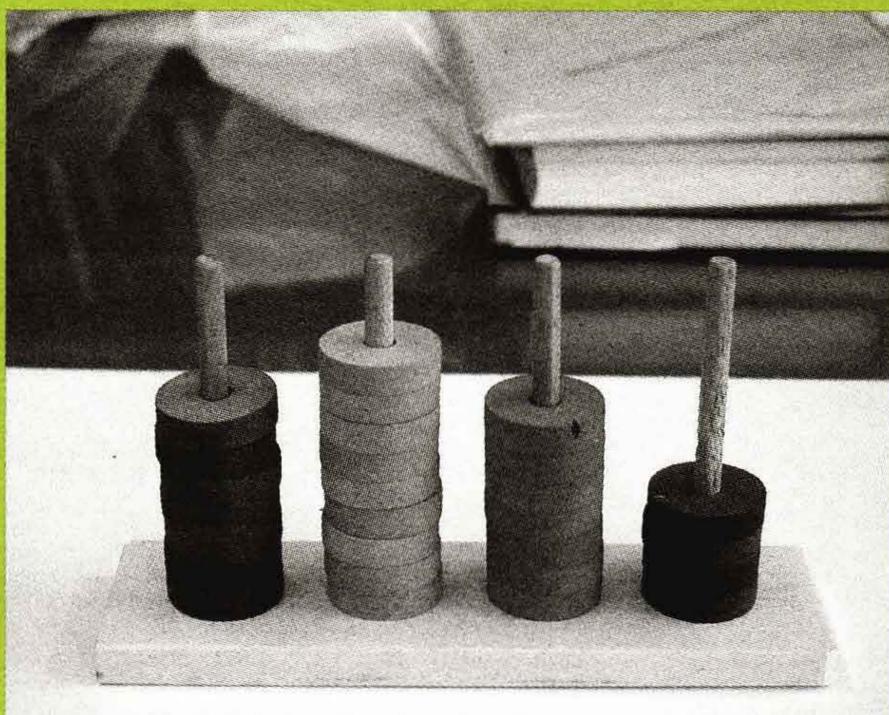
En la mayoría de los países de América Latina se ha recuperado la forma democrática de gobierno, pero, ¿estamos viviendo realmente un proceso de democratización?, y más aún, ¿podemos pensar en una política de protección de los Derechos Humanos? Infortunadamente existen realidades que hacen imposible concretar de manera inmediata cambios autónomos orientados hacia un verdadero ejercicio del sistema:

- La enorme Deuda externa condiciona toda nueva reformulación económica que los gobiernos quieran plantearse.
- La centralización del poder produce un desajuste entre las instituciones democráticas y las exigencias de participación de la población.
- La burocratización y la transnacionalización del Estado han convertido a nuestros Estados en caparzones democráticos autoritarios porque han sido vaciados de su capacidad de decisión.

- El aluvión social de demandas sin mecanismos de solución en medio de crisis financieras y económicas, genera sentimientos de frustración que conducen a crisis de confiabilidad en el sistema democrático.

Atendiéndonos a este cuadro descriptivo, se comprende lo difícil que resulta para los gobiernos iniciar procesos de democratización que puedan dar lugar a cambios significativos en el mediano o largo plazo. La realidad de América Latina es la del subdesarrollo, de la injusticia social, de la mala calidad de vida para millones de personas, de la dependencia respecto a los centros de poder y de la alienación cultural. Por ello, los procesos de democratización deben modificar esta realidad apoyándose en el protagonismo de la comunidad, con el propósito de crear condiciones de vida humanamente viables. Sólo así será posible supervisar de manera efectiva la aplicación de los mecanismos de protección de los Derechos Humanos.

Comprometidos los gobiernos locales con estos procesos, pasan a asumir la categoría de instituciones políticas con capacidad para establecer espacios de educación para la democracia. Este escenario implica la superación de formas autoritarias de gobierno y la aceptación de ideas de autonomía, de responsabilidad y de diálogo. Dichas premisas conducen al compromiso del Estado de asegurar la educa-



ción, entendida como el desarrollo integral del individuo para su inclusión en la sociedad, mediante la formación de una conciencia social abierta al cambio y a la participación.

El sistema municipal, por su proximidad a los ciudadanos, es másabierto y transparente; sus decisiones administrativas son palpables, y por tanto generan opinión pública. En consecuencia, es escuela de ciudadanía. Esta escuela de ciudadanía debe comprenderse como el ámbito en el que las políticas de protección y salvaguarda de los Derechos Humanos se desarrollan y generalizan como formas de convivencia, y como sistema jurídico para defender a los ciudadanos. La ciudad aporta a este proceso el referente histórico de ser el marco, a escala humana, de la convivencia democrática. Contribuye con la resistencia de los ciudadanos a admitir un mundo político basado en la negociación con el empleo de las armas. La ciudad es un agente educador de derechos

que, ante la concentración del poder, practica la opinión pública y la libertad; ante la tendencia al gregarismo, expresa el pluralismo; ante la distribución desigual de alternativas, defiende la ciudadanía, y frente al individualismo, insiste en promover la individualidad solidaria.

El “entrenamiento democrático” en una ciudad es vital para la formación del futuro ciudadano conciente de sus derechos, responsable por sus deberes y sensible a los problemas de todos, que son también los de él, en la medida en que haya sido educado dentro de una sociedad abierta y transformadora. Desde esta perspectiva, los municipios latinoamericanos adquieren un compromiso educativo, social y político, que significa la ejecución de programas que tienen como objetivo el desarrollo de la solidaridad, la cooperación y la responsabilidad individual y grupal como pilares de una formación democrática.

Esta formación deberá atender a los principios afines con los Derechos Humanos, la paz y la promoción de un espíritu crítico transformador de la realidad. Los proyectos municipales vinculados a las políticas y mecanismos de afirmación de los Derechos Humanos deberán ser implementados como propuestas de aprendizaje que generarán la participación, la reflexión, la reelaboración permanente de contenidos y métodos, teniendo en cuenta las características de los grupos y las necesidades de la comunidad. Desde nuestra perspectiva, los proyectos urbanos orientados en este sentido, deben cumplir con estas condiciones:

- *Ser experiencias colectivas, en un entorno de relaciones grupales horizontales.*

- Ser experiencias para *resolver problemas* y no simplemente para reunir e incorporar información.
- Estar basados en *relaciones democráticas entre sus participantes*, que representen o anticipen las relaciones democráticas de la sociedad.
- Deben atender a la formación de una *conciencia democrática*, pluralista y defensora de la paz.
- Ser *vigentes*, con respecto a los preceptos institucionales en un Estado de derecho.

¿Cómo podemos concretar políticas y mecanismos con estas características?

- *Descentralizando* la conducción política y desburocratizando la gestión jurídica.
- Garantizando la *participación* de la sociedad.
- Exigiendo *responsabilidad* de cada uno en sus funciones específicas.
- Promoviendo *cambios de actitud* dirigidos a la solidaridad y a la cooperación.
- Cimentando la *integración* como una tarea cotidiana.
- Impulsando la *cogestión con la comunidad*, las organizaciones no gubernamentales y todas aquellas instituciones y empresas que tengan por objetivo el bienestar general.

¿Qué objetivos proponemos para las políticas de salvaguarda de los Derechos Humanos en las ciudades latinoamericanas?

- Promover el conocimiento de las normativas jurídicas y la realidad existente a nivel internacional, nacional y local a este

respecto, así como los mecanismos que garantizan su protección.

- Analizar las contradicciones que históricamente se han dado sobre este tema para identificar las luchas y avances obtenidos con la acción de individuos, grupos sociales y pueblos.
- Organizar y gestionar desde el gobierno municipal proyectos encaminados a conformar una “conciencia colectiva” sobre la necesidad de una educación ciudadana y de protección de los Derechos Humanos, en una sociedad indiferente a los reclamos de los más débiles.
- Convocar a organizaciones internacionales, nacionales, gubernamentales y ONG, así como a la comunidad, para la puesta en marcha de acciones encaminadas a la defensa de los principios aquí enunciados.

Sostenemos, como lo señala el artículo primero de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, que “... todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Pero la sociedad los desiguala, los diferencia; por eso es un imperativo político volverlos iguales, como miembros de una comunidad y en virtud de una decisión colectiva de naturaleza política que garantice derechos iguales y la defensa de los mismos.

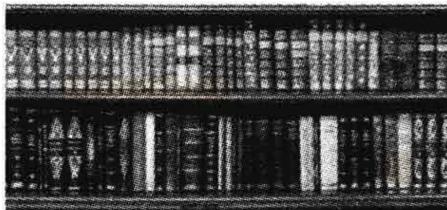
La igualdad no es algo dado. Es una construcción elaborada por la acción conjuntade los hombres mediante la organización de la comunidad política. Y es ésta la que debe asumir su protección y su defensa. De ahí la relación entre el derecho del ciudadano para autodeterminarse políticamente –en conjunto con sus conciudadanos a través del ejerci-

cio de sus derechos políticos-, y el derecho de la comunidad a autodeterminarse construyendo la igualdad, como señala Hanna Arendt.

A nuestro parecer, es importante que en la ciudad, como espacio idóneo para la aplicación de políticas y mecanismos de protección de los Derechos

Humanos, las instituciones posibilitadoras y ejecutoras de un proceso con las características mencionadas, son aquellas que representan al gobierno local comprometido en una dinámica de participación política, concertación democrática y de gobernabilidad, responsable y transparente.

## Bibliografía



Binner, Hermes, *El futuro de las ciudades y la calidad de vida de los ciudadanos: la respuesta socialista*, Rosario, Argentina, octubre de 1998.

Cassin, René, “El problema de la realización efectiva de los Derechos Humanos en la sociedad universal”, en: *Derechos Humanos, Lecturas de la Universidad Autónoma de Puebla*, Puebla, México, marzo de 1998.

Gardella, Juan Carlos, “Ciudadanía y derechos”, en: *Primer Congreso Municipal de Investigación y Políticas Sociales, “De las Necesidades a los Derechos”*, Rosario, Argentina, diciembre de 1997.

González, Tabaré, “El municipio y la legitimación democrática”, en: *XXII Congreso Iberoamericano de Municipios*. La Plata, Argentina, octubre de 1994.

Maira, Luis, *Superando la pobreza. Construyendo la equidad*, Ministerio de Planificación y

Cooperación, Santiago, Chile, noviembre de 1997.

Molas Batllori, Isidre, “La ciudad y la ciudadanía democrática. Una perspectiva política”, en: *La Ciudad Educadora*, Barcelona, España.

Pasquini Durán, José María, “Rehenes del miedo”, en: *Diario Página 12*, Buenos Aires, Argentina, septiembre de 1998.

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, “Los sistemas internacionales de protección de los Derechos Humanos”, en: *Derechos Humanos, Lecturas de la Universidad Autónoma de Puebla*, Puebla, México, marzo de 1998.

Romero, José Luis, *La experiencia Argentina*, editorial de Belgrano, Buenos Aires, diciembre de 1980.

Sartori, Giovanni, “Teoría de la democracia”, tomo 1, *El debate contemporáneo*, Editorial REI, Buenos Aires, Argentina, marzo de 1996.