

Densificación de las políticas compensatorias y ciudadanía en México

Jorge Arzate Salgado
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM

Resumen

En este ensayo realizamos una reflexión a la luz del concepto de agencia ciudadana de Guillermo O'Donnell, sobre las implicaciones en términos de construcción social de ciudadanía por parte de la política compensatoria implementada por los distintos ámbitos de gobierno en México. El argumento es que la densificación de los programas compensatorios, vistos como parte de una biopolítica de la pobreza, al no operar bajo esquemas de ciudadanía activa, producen y reproducen una no-agencia ciudadana; es decir, son el espacio propicio para que los programas operen bajo una lógica de dominación y no una lógica de producción de bienestar democrática.

Palabras clave: ciudadanía, agencia, política social, biopolítica, dispositivo.

Introducción

La pobreza como discurso de Estado se ha convertido en el eje de la política gubernamental de producción de bienestar, es el objeto de las nuevas políticas sociales de corte neoliberal, las cuales operan mediante programas compensatorios y, durante las últimas décadas, se han expandido dentro del espacio de lo social de manera sistemática

y profunda; así, en países como Brasil, México y Argentina, los programas de lucha contra la pobreza han experimentado un proceso de densificación. En este ensayo analizamos la problemática de cómo estos programas generan ciudadanía y de qué tipo. Para ello se echa mano del concepto de agencia ciudadana de Guillermo O'Donnell así como del concepto de biopolítica de Michel Foucault. En términos metodológicos la reflexión sitúa a los programas compensatorios en un contexto democrático, aunque de baja calidad, bajo el cual, el concepto de ciudadanía pierde sentido. El análisis se sitúa, finalmente, como parte de una discusión sociológica de largo aliento en torno a la construcción social del bienestar, entendida como toda acción histórico-social; es decir, situada en un tiempo y espacio social específico, que genera seguridades en torno a los diversos aspectos sustanciales que preservan y garantizan la vida plena de personas y colectivos sociales.

Democracia y agencia ciudadana

Para O'Donnell, la democracia, aún en su versión más limitada, significa la institucionalización jurídica de la agencia, entendida ésta como la portación de derechos de ciudadanía de los seres humanos, derechos de

ciudadanía política, civil, social y cultural. La democracia, en este sentido, tiene como fundamento y fin último, garantizar la condición de agencia de la ciudadanía; esto es, que toda acción de Estado debe proteger de manera universal cada uno de los derechos de ciudadanía (O'Donnell, 2010).

Los derechos de ciudadanía protegidos por el Estado, son una herramienta para que las personas se protejan y empoderen frente a las acciones del mismo Estado; con lo cual, la agencia ciudadana abre un amplio campo de acción política por parte de quienes son portadores y portadoras de derecho o ciudadanía. Para O'Donnell esto es lo que hace única e interesante la apuesta de la democracia: “la democracia política contemporánea es el único régimen resultante de una apuesta institucionalizada, universalista e inclusiva” de la ciudadanía (O'Donnell, 2010: 41). La democracia supone, como regla de acción social y política, la necesaria participación de la ciudadanía en todo el espacio público, no de manera pasiva sino activa, queremos pensar, de manera reflexiva y pragmática.

Nada mejor que esta concepción de democracia para pensar en la producción del bienestar, entendido de manera amplia como una serie de situaciones, procesos, instituciones y leyes que garantizan el cumplimiento de los derechos humanos y que proporcionan seguridad a las personas, familias y comunidades en torno a su sistema de necesidades humanas, sociales,

culturales y económicas, histórica y socialmente situadas. En este sentido, los derechos sociales son un elemento central en la realización y construcción histórico-social del bienestar, en la medida que representan mecanismos jurídicos para actuar en contra de las formas que adquieren las desigualdades sociales-económicas y sus efectos en términos de formas de violencia.

Desigualdad-violencia y no-agencia

La joven democracia mexicana presenta actualmente un diagnóstico complicado. Si bien ha podido organizar elecciones medianamente eficientes, deja mucho que desear en cuanto a la eficacia del Estado, principalmente, cuando se trata de garantizar el bienestar a toda la población. Los derechos sociales plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) están lejos de ser una realidad para toda la población. De las enormes dimensiones de vulnerabilidad social existentes en el territorio de la nación, el Estado mexicano está plenamente consciente de que:

En México, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, correspondiente a 2012, la pobreza afecta a 72.3% de la población indígena, mientras que la incidencia en la población no indígena es de 42.6%. En el ámbito urbano, la incidencia de la pobreza es de 40.6%, mientras que en las zonas rurales

llega a 61.6%. La desigualdad de ingresos se manifiesta en que 20% de la población tiene un ingreso insuficiente para adquirir la canasta alimentaria básica, y 51.6% no cuenta con recursos suficientes para acceder a las necesidades básicas de alimentación, educación, salud y vivienda. La brecha de género se refleja en que hoy 43% de las mujeres tienen un ingreso de entre uno y dos salarios mínimos, mientras que sólo el 28% de los hombres se encuentran en esta situación (Presidencia de la República, 2014: 133).

Cuando hablamos de agencia ciudadana en México, es necesario no perder de vista que existe una parte muy importante de la población que no es consciente de sus derechos ciudadanos debido a su condición vulnerable; es decir, se trata de población en rezago educativo, en situación de pobreza extrema y/o de marginación, en desafiación y/o en situación de desplazamiento territorial. Esta población tiene, en todo caso, una condición de no-agencia, situación derivada de su contexto estructural (o violencia estructural) y situación específica de vulnerabilidad (o formación de desigualdad-violencia). Esto supone una condición de “minusvalía” política y cívica frente a las diversas formas de poder (el Estado y las organizaciones de mercado, las iglesias e incluso ciertas organizaciones de la sociedad civil filantrópicas). Este supuesto se puede matizar, según se trate, en el caso de la existencia de formas de organización

social y política en torno a los núcleos campesinos, comunitarios y/o ejidatarios, entre otras maneras de organización político-popular. No obstante ello, *grosso modo*, la existencia de una condición de no-agencia para el caso de la población vulnerable en México, tanto en el campo como en la ciudad, es una realidad que complica la realización de la agencia ciudadana y a la misma democracia como acción social, política del consenso, la racionalidad, la tolerancia, la equidad, la justicia social, así como la participación constante en el espacio de lo público.

Esta no-agencia ciudadana es una construcción histórico-social compleja, por lo que no se debe suponer su existencia *a priori*; en todo caso, en algunas zonas de la estructura social mexicana, la condición de ciudadanía es algo venidero, que hay que construir de manera social y/o educar a través de la escuela formal o cualquier otra estrategia de educación no formal.

La no condición de agencia ciudadana supone una forma de vulnerabilidad política, que entraña la desafección frente a las formas de poder y dominación emblemática en el capitalismo económico; es decir, la no agencia es la condición social y cultural que hace posible la realización, producción/reproducción, de las formas básicas de las desigualdades sociales y económicas: exclusión, discriminación-estigma, explotación económica.

De regreso con O'Donnell, la agencia ciudadana implica "la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias" (2010: 40), agregamos, en todo lo relativo a la vida pública, sea para dar el voto en relación con el ejercicio de cargos o bien para realizar y tomar postura frente a cualquier acción en el ámbito de lo público. Esto se complementa con la idea de O'Donnell, según la cual, la ciudadanía política es potencialmente empoderadora; es decir, "por cuanto los individuos pueden querer usar esos derechos y libertades a fin de llevar a cabo una variedad de acciones" (2010: 43).

Si la agencia es una construcción social, entonces la pregunta es ¿cómo se puede producir en condiciones democráticas limitadas?, esto es, frente a un Estado y un gobierno ineficiente en su administración pública y/o que tiende a vulnerar las garantías en torno a los derechos ciudadanos.

El espacio social de la no-agencia supone una debilidad ciudadana en términos de acción reflexiva, cívica y política. Partimos del supuesto de que esta no-agencia en contextos sociales de precariedad y pobreza constituyen un espacio social propicio para generar sistemas sociales clientelares y neo-corporativos, donde "el pobre" es una persona asumida por los gobiernos como objeto y no como sujeto activo; de ser así, dicha categoría se emparenta

con la condición de no-agencia; de alguna forma, "el pobre" puede aparecer como un "desvalido" político, usando la expresión de Agamben (2006), como *homo sacer*: un(a) rehén desvalido(a) de la política social, justificación moral entonces de la acción bondadosa del "príncipe", así sea producto de una elección democrática; en consecuencia, aparece la posibilidad, con base en la noción de Foucault (2006), del espacio de la biopolítica para controlar la población pobre mediante técnicas científicas de conteo, organización e intervención no dialógicas pero eficientes para implementar "política pública".

"El pobre", en el espacio de la no-agencia, aparece como dato, luego como "el acarreado", finalmente como votante cautivo. Esta no ciudadanía "pobre" se reconfigura en el nivel del imaginario político del Estado y sus agentes como el objeto manipulable carente de conciencia y de capacidad de diálogo, su condición es de no-palabra y de no-acción; por tal motivo, aparece luego en reglas de operación de los programas sociales de forma cosificada: ciega e inútil como contrincante político, como "niño" incapaz de la representación política y, por tanto, con discapacidad para la contienda dentro de lo público: su voz no vale porque no es científica, no es tampoco persona, es, en todo caso, un (a) pobre que necesita la ayuda del Estado para sobrevivir. Esto es grave porque supone un no reconocimiento de sus necesidades

reales, derivadas de su sistema o formación de desigualdad-violencia. La condición de no-agencia es, entonces, una condición de no ciudadanía activa así como una invisibilización de la persona, la cual, al ser vulnerable, se transfigura en un pobre que necesita ayuda del Estado para sobrevivir. Se convierte en un número más de la estadística, sin tener relato ni historia, se elimina su capacidad de palabra y diálogo en la esfera de lo público; quizá en esta situación “el pobre” prefiera continuar con el estatus de no-visible, dado que le resulta más cómodo en términos de ahorro de energía y tiempo, elementos escasos cuando se vive en la precariedad.

Políticas sociales de lucha contra la pobreza sin ciudadanía

Las denominadas políticas sociales de “nueva generación” basadas en la práctica extensiva de programas compensatorios de lucha contra la pobreza — acciones de política pública típicas de los gobiernos neoliberales — han significado una vuelta de timón de las políticas sociales basadas en los principios de universalidad, desmercantilización y solidaridad de la cuestión social en la mayoría de los países de América Latina, incluido México.

La política social mexicana, desde hace décadas, está compuesta en su núcleo duro, por una serie de programas compensatorios de naturaleza asistencialista, cuyos

diseños se encuentran organizados bajo lo que se conoce como prueba de medios y condicionamientos a las personas beneficiarias. Los programas más importantes se dirigen a la lucha contra la pobreza, recientemente hacia el hambre, a la escolarización a través de las becas y hacia el acercamiento de servicios de salud mediante el seguro popular como estrategia de bajo costo para las personas sin alguna afiliación, también han tomado importancia los programas de transferencias dirigidos a personas adultas mayores.

Estos programas funcionan bajo una lógica instrumental en términos de su economía y vertical en su sentido político; se caracteriza por los siguientes aspectos:

1. Seleccionan a las personas beneficiarias según prueba de medios (en algunos casos mediante mediciones de pobreza); utilizan por lo tanto diversos métodos de focalización hacia las personas más pobres.
2. Normalmente, los diseños tienden a privilegiar acciones compensatorias en torno a las áreas básicas para la sobrevivencia en un mundo moderno: alimentación, salud y educación.
3. Su implementación es de tipo fordista; es decir, se basa en una lógica de tiempos y movimientos. Lo importante es cubrir mucha población en poco tiempo y a bajo costo.
4. Es notoria la ausencia de trabajadoras y trabajadores sociales en la implementación

de los programas, quienes podrían realizar evaluaciones de la situación de vulnerabilidad de las familias, así como elaborar bitácoras sobre los usos y logros de dichas familias para salir de la pobreza, como sucede en algunos programas similares en América del Sur (Programa Chile-Solidario, por ejemplo); de esta manera, es muy limitada la participación ciudadana en los procesos de implementación y funcionamiento de los programas.

- 5 La evaluación de los programas no es ciudadana porque la realizan personas expertas, quienes, en la mayoría de los casos, utilizan metodologías cuantitativas centradas en la idea de eficiencia de los programas y no en el concepto de cambio social, donde la voz y participación ciudadana no caben.

Actualmente, la mayoría de los programas compensatorios que funcionan en México, a pesar de la complejización de sus componentes, como es el caso del programa Progres-Oportunidades-Prospera (P-O-P), no cuentan con mecanismos adecuados que permitan conocer qué procesos de cambio social generan los recursos que bajan a las familias, en razón de que no hay un trabajo participativo y de ciudadanía en el diagnóstico y deriva de las familias que reciben apoyos. En este sentido, creemos que las acciones que realizan los programas son “ciegas” en su deriva social, pues no tienen

manera de saber cómo, para qué, bajo qué lógica y para quién realmente se usan las transferencias en efectivo y en especie. Todo el diseño de estos programas parte de supuestos de lo que pueden hacer las transferencias económicas en la vida de las familias y personas que los reciben. Esta situación se podría solucionar mediante el trabajo social, que supone una acción horizontal; es decir, dialógica entre personas beneficiarias y Estado, donde, a través de la reflexión, el diálogo y el trabajo conjunto, las personas beneficiarias se constituyan en “sujetos ciudadanos activos”.

La Política Social de Nueva Generación propuesta por el actual gobierno federal reconoce, al menos discursivamente, “a los individuos como sujetos de derechos y no como receptores pasivos de las políticas públicas, esto es, se promueve que los beneficiarios se conviertan en sujetos activos de su propio desarrollo” (Presidencia de la República, 2014: 133). A pesar de este reconocimiento, en términos prácticos, habría que cambiar no sólo la manera de comunicar los programas al público usuario — como lo sugiere la nueva Guía de Programas Sociales de Sedesol (2014) —, sino además, modificar el diseño de los programas para llevar las acciones unilaterales, verticales y administrativas-procedimentales hacia otras horizontales, dialógicas y participativas; esto es, de naturaleza ciudadana.

Densificación de la política compensatoria

Los programas compensatorios presentan una expansión sin precedentes; es decir, han tenido un proceso de densificación en el espacio social. El programa P-O-P, en agosto de 2014 (Presidencia de la República, 2014), tenía una cobertura de 6.1 millones de familias, mientras que el Programa Nacional de Becas (PRONABES), en el ciclo escolar 2013-2014, becó a 7.6 millones de estudiantes de escuelas públicas, este mismo gigantismo en su cobertura de personas beneficiarias lo presenta el Seguro Popular.

También se ensaya una nueva modalidad de implementación de este tipo de políticas que se denomina “Cruzada Nacional Contra el Hambre”, cuyo objetivo es combatir la carencia alimentaria de la población en situación de extrema pobreza. Las acciones de la Cruzada se ampliarán en los próximos años a 1012 municipios del país, con lo cual, se alcanzará un 78% de la cobertura de la población objetivo (Presidencia de la República, 2014). La Cruzada ensaya un modelo de intervención tipo dispositivo; es decir, opera bajo la lógica de red, donde se acercan una serie de programas compensatorios a un núcleo de población en pobreza alimentaria, si bien, estos programas giran en torno a la pobreza alimentaria, los hay también dirigidos a la atención de otras regiones de la

vulnerabilidad.

El proceso de densificación de la política compensatoria producido desde el Estado encaja con la idea foucaultiana de técnica biopolítica (Foucault, 2006: 220), puesto que esta red o dispositivo de programas de intervención orientado a la dotación de micro-zonas de bienestar, disciplina a una masa social en términos de sus múltiples espacios vitales como son: alimentación, acceso a una atención de salud básica y escolaridad, que no educación en estricto sentido; esta biopolítica sitúa su campo de intervención en torno a la pobreza, que como concepto, biopolítico es una forma de saber y como tal, supone formas de poder y control social.

La densificación de la política social es, en consecuencia, una tecnología demográfica que produce articulaciones sociales específicas entre sociedad vulnerable y Estado. El asunto importante consiste en dilucidar hasta dónde tales articulaciones generan un proceso democrático centrado en la construcción social del bienestar o hasta dónde producen todo lo contrario: una reproducción de la precariedad así como una serie de relaciones de dominación a favor del Estado; entonces, en qué medida anulan a los sujetos.

La cuestión es que todos estos programas se mueven bajo lo que podríamos denominar un paradigma de implementación socio-fordista; el cual, toma decisiones, implementa desde la verticalidad

y está organizado bajo criterios de costo-beneficio, así como desde una lógica de tiempos y movimientos. Se trata de un modelo de atención burocratizado donde la persona beneficiaria es un número más en las estadísticas y cuya evaluación se convierte en una discusión de naturaleza técnico-científica sobre la eficiencia del mismo modelo socio-fordista que hace funcionar a cada programa, o sea, son discursos auto-referenciales. En este sentido, los resultados de las evaluaciones externas se tornan en discursos técnicos acerca de la eficiencia de cada proceso que olvida evaluar los procesos sociales de cambio y transformación en el nivel microsocioal reales, sucedidos en el ámbito de las personas, las familias y las comunidades, así como en lo concerniente al cambio de las formas de desigualdad y violencia realmente producidos o no por la acción de intervención social de los programas y sus componentes.

Este modelo de implementación socio-fordista, como cadena causal de procesos, significa una fuerza de poder del Estado y, concretamente, de sus diversos gobiernos, frente a las personas beneficiarias de los programas. En este sentido, es claro que los programas compensatorios son formas organizacionales de poder de naturaleza biopolítica, cuyas reglas de operación funcionan como normas de acción social de dominación, no están a discusión y construyen formas relacionales de interacción entre gobierno y personas

beneficiarias. Por su naturaleza de accionar vertical y burocrática, el tipo de relación entre personas beneficiarias y Estado no es de naturaleza ciudadana, en la medida que no es dialógica ni participativa, por lo que tiende a producir y reproducir relaciones de no-agencia. Esta es la clave que explica, por lo menos en parte, el clientelismo como forma de dominación política del Estado hacia personas beneficiarias pobres.

Para Tejera (2014) y Rodríguez (2014), las redes clientelares construidas en torno a las políticas sociales son uno de los signos de nuestra democracia; de tal modo que el clientelismo es la nueva estructura política o neocorporativismo territorial que influye en el comportamiento electoral, por lo que es claro que *para los diversos gobiernos, de todos los colores y ámbitos, lo importante es construir redes de intermediación política y de personas beneficiarias de programas sociales para su uso político-electoral, antes que terminar con la pobreza.*

Conclusiones

Si los diseños de los programas sociales compensatorios suponen, de manera implícita y explícita, reglas de acción social que modelan y gatillan la construcción social de la ciudadanía, entonces es necesaria una reflexión sobre el diseño en su dimensión ciudadana. Esto supone plantear el asunto de la exigibilidad de derechos, así

como el de la construcción y existencia de agentes ciudadanos en plena forma. Quizá cada uno de estos programas debería contener un componente cívico-ciudadano que eduque a sus personas beneficiarias en ciudadanía activa.

O'Donnell (2009), en relación con el concepto de agente como elemento sustantivo de la democracia, sugiere que toda ciudadana y ciudadano tiene derecho al Estado: “los ciudadanos, aun los de una democracia de baja calidad, y tal vez en especial sí lo es, porque somos el origen y justificación del poder y la autoridad que se ejerce sobre nosotros, tenemos un derecho irrenunciable al Estado” (O'Donnell, 2009: 205), por lo que las acciones de Estado tienen que ser auténticas. El derecho al Estado supone una conciencia de derechos que guíe la exigibilidad de los mismos por parte de la ciudadanía: la “inducción democrática”, denominada por O'Donnell, no es más que una herramienta frente a un Estado que se coloque en situación de superioridad frente a su ciudadanía; nos dice O'Donnell al respecto:

El tema de los programas sociales no puede sólo ser el alivio de agudas necesidades. Debe serlo también, en democracia [...], el de re-conocer a todos, en sus derechos y dignidad, como titulares de ciudadanía y ofrecerles oportunidades institucionalizadas de practicarlas (2009: 205).

La autenticidad de las políticas sociales tiene

que ver con la concepción de la vulnerabilidad y sus formas; es decir, hay un primer piso epistemológico de naturaleza normativa, ideológica y discursiva, que se vincula con la definición de la cuestión social. Esta dimensión es, con base en Foucault, una cuestión de poder. Bajo este panorama, es urgente una crítica a los discursos que invisibilizan las formas esenciales de la desigualdad (exclusión, discriminación y explotación económica) y de aquellos que olvidan la liga entre estas formas de desigualdad y la producción de formas de violencia, así como la manera en que los sistemas de desigualdad y violencia producen formas de vida cotidiana. Esto supone un debate, todavía largo, sobre algunos conceptos de uso “normal” como el de pobreza, incluso, el de desarrollo humano.

Luego estaría el piso del diseño de las políticas y sus programas; es decir, cómo implementar política pública produciendo de manera pedagógica ciudadanía activa, cómo evitar el estigma del “pobre” como objeto (como no-agencia) y transitar al de sujeto como ciudadano(a) (con capacidad de agencia), de qué manera dar la vuelta a los programas construidos bajo el paradigma típico-ideal socio-fordista de la asistencia social masiva de bajo costo y cómo redirigirlos hacia un paradigma centrado en los sujetos, dialógico y de alto impacto ciudadano.

Todas estas son cuestiones complejas para un país que presenta una democracia

de baja calidad, pero centrales para generar un rumbo democrático más firme desde abajo; es decir, realizar el trabajo desde las necesidades fundadas e identificadas a partir de la agencia ciudadana y hacer de la agencia, una realidad fundada en la ley al mismo tiempo que una virtud cívica.

Bibliografía

Agamben, Giorgio (2006), *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida I*, España, Giulio Einaudi editore s.p.a.

Foucault, Michel (2006), *Defender la sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

O'Donnell, Guillermo (2009), “Derecho a la autenticidad del Estado: ciudadanía y protección de programas sociales”, en Gómez-Álvarez, David (Coordinador), *Candados y contrapesos. La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, PNUD/ITESO, pp.197-205.

Rodríguez, Emanuel (2014), “Participación corporativa y redes de control electoral: los usos políticos de la organizaciones sociales en la ciudad de México”, en Tejera, Héctor *et al.* (Coordinadores), *Continuidades, rupturas y regresiones. Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*, México, UAM/CONACYT/Juan Pablos, pp. 83-112.

Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) (2014), *Guía de Programas Sociales 2014*, México.

Tejera, Héctor (2014), “Las paradojas de la democracia en la ciudad de México: redes políticas y elecciones”, en Tejera, Héctor *et al.* (Coordinadores), *Continuidades, rupturas y regresiones. Contradicciones y paradojas de la democracia mexicana*, México, UAM/CONACYT/Juan Pablos, pp. 55-82.

JORGE ARZATE SALGADO. Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación por la Universidad Iberoamericana y Dr. en Sociología por la Universidad de Salamanca. Profesor de carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Es investigador del Sistema Nacional de Investigadores de México, nivel II. Líneas de investigación: teoría de las desigualdades sociales y educativas, política social comparada en Iberoamérica, metodología cualitativa de la investigación, evaluación desde perspectivas cualitativas de programas sociales y educativos compensatorios. Correo electrónico: arzatesalgado2@gmail.com. Página web: www.jorgearzatesalgado.com