



ISSN 2610 -

OBSERVATORIO DIGITAL LATINOAMERICANO
"EZEQUIEL ZAMORA"

Depósito Legal: BA2018000024

Volumen 4. Número 1.
Enero– Junio 2021.



Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora"

Volumen 4. Número 1.

Enero – Junio 2021.



Unellez, 2021.

Esta obra está bajo la [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Compartir Igual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)





Revista del Observatorio Digital Latinoamericano "Ezequiel Zamora"
Volumen 4. Número 1.
Enero – junio 2021.

Directora - Editora

Msc. Yudith del Carmen González Valecillos

(Directora fundadora)

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas -
Venezuela

Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social

Editores Asociados

Dra. Alma Cossette Guadarrama Muñoz

Universidad La Salle - México

Dra. Nancy Ricardo

Universidad Católica de Santiago de Guayaquil - Colombia

Dra. Odessa Marianis Aranda Rodríguez

Universidad de Panamá - Panamá

Msc. Alberto Sierra

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas -
Venezuela

Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social

Msc. José Carlos Luque Brazán

Universidad Autónoma de la Ciudad de México – México

Dr. Carlos Viltre Calderón

Centro Latinoamericano de Estudios en Epistemología Pedagógica– Cuba

Dr. Germán López Noreña

Universidad Santiago de Cali - Colombia

Dr. António Gomes Ferreira

Universidad de Coimbra – Portugal

Comité Editorial

Msc. Yelitza Roa

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas -
Venezuela

Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social

Dr. José Padrón -

Universidad Nacional Abierta - Venezuela

Editor Vitalicio

Comité Científico: Comité Asesor Nacional

Msc. Yoskary Sánchez

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas -
Venezuela



OBSERVATORIO DIGITAL LATINOAMERICANO
"EZEQUIEL ZAMORA"

Revisión de idiomas

Licdo. Klyver Mullah

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas - Venezuela

Comité de Publicidad

Msc. Cristian Pérez Ozoria

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas - Venezuela

Cuidado de la Edición

Msc. Lina Fontalvo

Ministerio del Poder Popular para la Educación – Venezuela

Base de datos y sitio web

Msc. Freddy Robles

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas - Venezuela

Diseño y Diagramación

Ing. María Milagros Hidalgo Betancourt

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas - Venezuela

Ing. Miguel Augusto Duque Peluzzo

Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales "Ezequiel Zamora" Barinas – Venezuela

Asesora Legal

Abog. Astrid Alarcón

Trabajadora Independiente - Venezuela

De la presente edición

UNELLEZ, Sede Barinas

Redoma de Punto Fresco, Av. 23 de Enero, Barinas 5201, Barinas – Venezuela

<http://unellez.edu.ve/portal/>

Depósito Legal: BA2018000024 - ISSN: 2610-8194

Coordenadas electrónicas

Correo electrónico: observatoriodigitallez@gmail.com

Twitter: @ObservatorioLe

Facebook: [ObservatorioDigitalLEZamora@gmail.com](https://www.facebook.com/ObservatorioDigitalLEZamora@gmail.com) (Odl Ezequiel Zamora)

odlez@unellez.edu.ve

Instagram: <https://www.instagram.com/observatoriodigitallez?r=nametag>

Canal: https://www.youtube.com/channel/UCD7B2tIC_MAQD52Rful0WIw?view_as=subscriber



OBSERVATORIO DIGITAL LATINOAMERICANO
"EZEQUIEL ZAMORA"



Barinas, Venezuela 2021

6ta, edición 2021.
Enero – junio, 2021.

Contacto Principal

Msc. Yudith del Carmen González Valecillos
Directora - Editora
observatoriodigitallez@gmail.com
0058 4145545070

Comité de Arbitraje Internacional

Dra. Leticia Díaz Gómez

Colegio de Michoacán – México.

Dra. Claudia Berenice Mendoza Ramírez

Universidad Autónoma de Tlaxcala - México.

Dra. Adelin del Carmen García Hernández

Universidad de la Habana Centro de Estudios para el perfeccionamiento de la Educación Superior - Cuba

Dra. Maryuri García González

Universidad de la Habana Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior - Cuba

Dra. Lourdes López Pérez

Universidad la Salle - México

Dr. Ricardo Bernal Lugo

Universidad la Salle – México

Msc. Verónica Mayren Rodríguez Herrera.

Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Guerrero – México

Msc. María Elena Ledesma Cabello

Instituto Politécnico Nacional (IPN) - México



OBSERVATORIO DIGITAL LATINOAMERICANO
"EZEQUIEL ZAMORA"

**Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora
UNELLEZ - Consejo Directivo Universitario**

Dr. Alberto Quintero Rector

Prof. Coromoto Sánchez Secretario General

Dra. Aurora Acosta Vice-Rectora de Planificación y Desarrollo Social

Prof. Héctor Montes Vice-Rector de Producción Agrícola

Profa. Marys Orasma Vice-Rector de Planificación y Desarrollo Regional

Dr. Gustavo Jaime Vice-Rector de Infraestructura y Procesos Industriales

**Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora
UNELLEZ - Vicerrectorado de Planificación y Desarrollo Social (VPDS)
Consejo Académico Universitario**

Dra. Aurora Acosta Vice-Rectora de Planificación y Desarrollo Social

Profa. María Bencomo Jefe del Programa Ciencias del Agro y del Mar

Prof. José Ramírez Jefe del Programa Ciencias de la Educación y Humanidades

Profa. Patricia Novoa Jefe del Programa Ciencias de la Salud

Prof. Jaime Torres Jefe del Programa Ingeniería, Arquitectura y Tecnología

Profa. María Rodríguez Jefe del Programa Ciencias Sociales y Económicas

Profe. Nelson Baptista Jefe del Programa Ciencias Jurídicas y Políticas

Profe. Bernardo Aray Jefe del Programa del Sistema de Creación Intelectual

Profa. Lisbeth Arellano Jefe del Programa de Vinculación Socio Comunitaria

Dra. Gloria Vitora Jefe del Programa de Estudios Avanzados

Tabla de contenido

Introducción.....	8
Artículos	
La participación ciudadana en el nuevo modelo policial venezolano Laura, Calderón Mittilo y Yoskary, Sánchez Milano	
.....	11-29
Miedo urbano y ciudadanía social en la Ciudad de México (2006-2021) María de Jesús, López Salazar, Kenya, Hernández Vinalay y Verónica Mayren, Rodríguez Herrera	
.....	30-52
Ensayos	
Políticas públicas: ciudadanía social en tiempos de globalización Iris Caballero	
.....	53-67
Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020) Jesús Antonio, Pérez Tagle	
.....	68-98
Neopopulismo, neoliberalismo y ciudadanía social en el Perú (1968-2000) José Carlos, Luque Brazan y Ana Sofía, Villa Salinas	
.....	99-122
Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales Jorge Arzate	
.....	123-140
Nicaragua: Migrantes en pandemia Covid-19 exclusión e inclusión social Jenyel, Contreras Guzmán	
.....	141-162
Políticas públicas y participación en Venezuela hacia una nueva ciudadanía Claudia Pérez	
.....	163-173



Introducción

La presente edición tiene como objetivo principal presentar un conjunto de manuscritos los cuales estimulan a la reflexión y el debate sobre la producción contemporánea de la ciudadanía social en América Latina, en este sentido, partimos de la idea en la cual la ciudadanía social, es el conjunto de derechos de tercera generación cuya finalidad es redistribuir los recursos con el propósito de generar una mayor equidad social y contrarrestar la desigualdad económica y social generada por el capitalismo. Recordemos que los derechos sociales fundamentales son el derecho a la salud, educación, vivienda, trabajo, entre otros. En consecuencia la ciudadanía es poseedora de un carácter polisémico pero también es una institución política forjada en la modernidad y por consiguiente ha sido afectada por las transformaciones que se han dado en ella, además de ser un estatus que permite el acceso de los individuos a los derechos y deberes y el Estado debe garantizar ese ejercicio a través de políticas públicas pertinentes.

A continuación se esbozan en esta edición en un primer bloque conformado por artículos científicos, en el primero es trabajado la participación ciudadana en el nuevo modelo policial venezolano, este presenta un debate sobre la participación ciudadana y sus frecuentes consideraciones en el proceso de control con respecto a la transformación del nuevo modelo policial venezolano y el segundo reflexiona acerca del miedo urbano y ciudadanía social en la Ciudad de México (2006-2021) asociando el miedo urbano y ciudadanía social en el espacio urbano tomando, como referencia a la Ciudad de México, el mismo parte de las siguientes preguntas ¿Cómo se vive y produce la ciudadanía en una ciudad con miedo? ¿Qué papel juega el miedo en la configuración de los derechos sociales y en la pertenencia a la ciudad? Las cuales marcan determinados problemas que históricamente se han generado por las articulaciones entre miedo, ciudadanía social y espacio urbano ubicándose en las dos primeras décadas del siglo XXI, en la Ciudad de México.

Posteriormente se muestran un segundo bloque de ensayos, comenzando por políticas públicas: ciudadanía social en tiempos de globalización, donde se desarrolla una revisión documental la cual tuvo como propósito reabrir la discusión sobre las políticas públicas y ciudadanía, contextualizado en estos tiempos de globalización capitalista, planteando un recorrido histórico conceptual de los términos consideramos fundamentales por la autora a saber: ciudadanía, ciudadanía social, democracia y políticas públicas, luego desarrolla un develamiento o deconstrucción de tales conceptos, así como los límites u obstáculos para que se materialicen en la realidad. Seguidamente se encuentra el manuscrito titulado: violencia



estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México, (2018-2020), en este trabajo se analiza el enfoque de la ciudadanía social dirigido por el gobierno de México, a través de sus programas sociales insignia, en referencia al Plan Nacional de Desarrollo, cambios constitucionales y el diseño e implementación de sus programas hasta 2020.

Seguidamente tenemos el neopopulismo, neoliberalismo y ciudadanía social en el Perú (1968-2000), donde se examina el desarrollo de los derechos sociales en el Perú durante el periodo 1968-2000, tomando como referencia simbólica las matrices populistas y neo populistas desarrolladas por los regímenes autoritarios que llegaron al poder mediante golpes de Estado, examinando las dictaduras en tres planos: 1. Las diferencias ideológicas; 2. El diseño constitucional heredado y; 3. Las transformaciones del Estado peruano en su orientación política y económica. Luego, se despliega: Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales, donde se argumenta los programas de transferencias económicas ensayados en México desde la década de los noventa hasta la actualidad han tenido un efecto limitado en la producción de formas de bienestar a nivel de las familias beneficiarias, debido a la inexistente praxis ciudadana en sus diseños y procesos de implementación. El texto desarrolla una reflexión sobre el contenido sociológico del concepto de agencia ciudadana, indaga su dimensión relativa a las formas de acción social que funcionan en el espacio de lo público: la realización de la ciudadanía, más allá de su sentido jurídico, tiene que ver con la capacidad reflexiva, de acción social creativa y solidaria de los ciudadanos frente a lo público, lo que denominamos praxis ciudadana. Al final del texto se presentan una serie de propuestas generales para mejorar los diseños de política social considerando mecanismos de generación de praxis ciudadana.

Asimismo encontramos el manuscrito: Nicaragua: Migrantes en pandemia Covid-19 exclusión e inclusión social, donde fue realizado un acercamiento reflexivo y crítico a las acciones que durante la pandemia por Covid-19 han operado como mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica, en lo referente al acceso al empleo agrícola y a los servicios de salud. Esta reflexión fue realizada desde una mirada amplia de las desigualdades sociales, particularmente desde los enfoques analíticos de: 1. El paradigma de la economía política crítica de las migraciones, y 2. El enfoque de la exclusión social. Y finalmente, el ensayo: Políticas públicas y participación en Venezuela hacia una nueva ciudadanía, el cual tiene como objetivo realizar una revisión documental de producciones académicas sobre ciudadanía, políticas públicas y participación ciudadana para interpretar el incremento que presenta Venezuela durante los últimos años en cuanto a la implementación de políticas públicas dirigidas a involucrar a la ciudadanía, de igual forma si la participación que



ha tenido el pueblo ha permitido alcanzar una transformación política, económica y social, beneficiando el desarrollo del país.

Al finalizar esta edición la humanidad esta aun transitando en pandemia como consecuencia del Covid-19, se ha producido nuevos brotes a escala comunitaria, regional e internacional, a pesar de haberse generado diferentes planes de vacunas en todos los países. Pero esto no ha frenado exponencialmente el virus, aún sigue aumentando la cantidad de infectados y fallecidos, por ello nuestra portada manifiesta el luto en honor a los caídos.

Yudith del Carmen González Valecillos

José Carlos Luque Brazán



La participación ciudadana en el nuevo modelo policial venezolano

Citizen participation in the new Venezuelan police model

Fecha de recepción: marzo, 23 de 2021

Fecha de aceptación: mayo, 28 de 2021

Laura Calderón Mittilo* y Yoskary Sánchez Milano**

Resumen

En el debate sobre la participación ciudadana son frecuentes las consideraciones en el proceso de control con respecto a la transformación del nuevo modelo policial venezolano. La formación en las funciones clásicas se prefigura en los supuestos instruccionales y de conformación que condicionan la creación y evolución comité ciudadano del control policial en el estado barinas. Se apuesta por hacer presentes los procesos históricos y sociopolíticos determinantes desde la organización hacia el empoderamiento y fortalecimiento del poder popular, mediante el control externo de la institución que presta el servicio de seguridad ciudadana. Partimos de las técnicas de observación participante, la entrevista semi estructurada, los testimonios de los sujetos sociales, la categorización y los criterios de triangulación en un estado social protagónico de derecho y justicia, donde se perfila la atención a la víctima y las decisiones como productor de la contraloría social, como herramienta administrativa y reflexión de la sociedad.

Palabras clave: Control externo, participación ciudadana, seguridad ciudadana, servicio de policía.

Abstract

In the debate on citizen participation, there are frequent considerations in the control process with respect to the transformation of the new Venezuelan police model. The formation in the classic functions is prefigured in the instructional and conformation assumptions that condition the creation and evolution of the citizen committee of police control in the state of Barinas. The historical and socio-political determinant processes from the organization towards the empowerment and strengthening of the popular power, through the external control of the institution that provides the citizen security service, are made present. We start from the techniques of participant observation, the semi-structured interview, the testimonies of the social subjects, the categorization and the triangulation criteria in a leading social state of law and justice, where the attention to the victim and the decisions as producer of the social controllership, as an administrative tool and reflection of the society are outlined.

* Politólogo, experta en Coaching, Magister en Psicología Social, Magister en Ciencias de la Educación, mención: Docencia Universitaria. Docente ordinaria categoría Agregado, adscrita a la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (Unellez), adscrita al Programa de Ciencias Sociales y Económicas. Áreas de investigación: Defensa de la Patria y Seguridad Ciudadana; Política y Sociedad, correo electrónico: laurispolitologa@gmail.com

** Licenciada en Sociología del Desarrollo, Abogada, Magister en Gerencia Publica, Magister en Ciencias de la Educación, Mención: Docencia Universitaria, Doctora en Ciencias para el Desarrollo Estratégico Docente ordinaria, categoría Asociada. Adscrita a la Unellez, en el subprograma Ingeniería, Arquitectura y Tecnología. Áreas de investigación: Política y Sociedad, correo electrónico: yoskarysanchez@gmail.com

Key words: external control, citizen participation, citizen security service, police.

Introducción

El Estado es un conjunto de instituciones, y tradicionalmente, la institución que controla los medios de violencia y coerción de la sociedad. ha tenido una responsabilidad trascendental, al respecto (Wolff, 2001), citando a Max Weber (1864-1920: 55) la definió como aquel que ejerce el monopolio de la violencia legítima, es decir, se define en consecuencia a los cuerpos de policía y seguridad que en el marco del Estado cumplen la función de control social formal de la sociedad.

Por tal razón, tienen la responsabilidad de prevenir y contener la comisión de delito preservando la seguridad pública, con estricto apego al respeto de los derechos humanos. En ese sentido, las policías como agentes del Estado, son las encargadas de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como la seguridad vial.

En el presente estudio se presenta una interpretación de la seguridad ciudadana desde la transformación del modelo policial ocurrido desde el año 2008 en Venezuela con un enfoque Humanista cuya intención es superar el viejo modelo represivo y que generaba lesiones a los derechos humanos y corrupción administrativa, por tal motivo fue necesario indagar en la revisión literaria para comprender y comparar las acepciones de la seguridad ciudadana desde distintos enfoques.

De esta forma, la seguridad ciudadana, es un asunto que atañe directamente al Estado mediante la articulación de sus policías o instancias de seguridad pública, y conjuntamente a los ciudadanos. En consecuencia, expresa la certeza de vivir libre de violencia física en las formas de amenazas del Estado, de otros Estados, de otros grupos de la población, grupos delictivos, que amenazan a las personas (mujeres hombres, niños) sobre sus vulnerabilidades, sus pertenencias o sus vidas.

Al respecto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2016: 2) señala que la seguridad ciudadana: está en la base de la seguridad humana, puesto que las oportunidades más elementales que tenemos son la vida y la integridad física, mientras el patrimonio es necesario para adquirir bienes y servicios. Es la forma principal de la seguridad humana. Vivimos en comunidades con base en un ‘contrato social’ de no destruirnos; esto es

esencial para nuestra sobrevivencia. Garantiza derechos humanos fundamentales, es decir protege los derechos humanos “que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad; son universales, inalienables e indivisibles” la seguridad respecto del crimen es un componente esencial de la ciudadanía. Asegurar esta protección es la razón de ser del Estado y su deber más inmediato; existe una base jurídica para exigir esta protección del Estado. Atañe inmediatamente a la libertad, que es la esencia del desarrollo.

De acuerdo a lo anterior, se afirma que la seguridad ciudadana, es un proceso corresponsable de transformación, en la medida en que los ciudadanos se organizan y conforman una articulación comunidad y cuerpos de policías, con la finalidad de crear un clima de paz social, convivencia solidaria, integridad de las personas y su patrimonio, en el marco de los derechos humanos y bajo la supremacía de la ley, todo esto contribuye al desarrollo humano

En ese sentido, atendiendo a las nuevas políticas nacionales de seguridad ciudadana (Gran Misión a toda Vida Venezuela, 2012), el nuevo modelo policial venezolano, bajo la premisa de que la seguridad es un hecho corresponsable, en el marco de la democracia participativa y protónica venezolana, se crea el Comité Ciudadano de Control Policial (CCCCP) del estado Barinas, en el año 2018 para fortalecer dicho nuevo modelo policial, para garantizar la transparencia en el servicio de policía y por otro lado, coadyuvando a fortalecer los lazos de confianza entre la comunidad y los funcionarios de los cuerpos de seguridad del Estado mediante el regular control social de los ciudadanos.

Por este motivo es importante resaltar que la investigación refleja la importancia que tiene la ciudadanía en el rol que cumplen las instituciones del estado, como lo advierten los objetivos de desarrollo sostenible de las Naciones Unidas, especialmente el número dieciséis (16), “Paz, justicia e instituciones sólidas”, es decir tenemos que contar con instituciones sólidas y comprometidas con la igualdad y la justicia social. Para que las administraciones públicas, sean ejemplares y den respuesta a las necesidades reales de las personas (PNUD, 2016:12).

Por ello es relevante estudiar los comités ciudadanos de control policial, ya que representan a la sociedad mediante la postulación de los consejos comunales para su conformación como comité de trabajo, la finalidad como control externo de la policía, es que realicen contraloría

social a nivel funcional, operativa y administrativa del cuerpo policial, esto quiere decir que velarán en la comunidad por el mejor servicio de seguridad ciudadana mediante la veeduría (observancia) del cumplimiento cabal de las funciones policiales, en materia de derechos humanos, uso correcto del uniforme, cumplimiento efectivo del servicio de patrullaje inteligente mediante los cuadrantes de paz, entre otros.

A nivel operativo y administrativo, los miembros del comité ciudadano de control policial, deben realizar riguroso control de las instalaciones policiales y hacer auditorias con informes técnicos sobre el parque de armas, municiones, uniformes, equipos tecnológicos, antimotines, patrullas y motocicletas (buen estado de las mismas, repuestos, entre otros); así como observar los manuales, los procesos gerenciales y administrativos en las comandancias policiales, con la finalidad, de realizar informes que van dirigidos, al Viceministerio del Servicio Integrado de Policía (Visipol) y así gestionar los recursos necesarios para el buen funcionamiento del servicio policial o en muchos casos, levantar informes que conducen a las sanciones pertinentes, ante casos que pudieran presentarse de abuso policial o casos de corrupción en dichas instancias.

Por lo tanto, desde la transformación del modelo policial, cómo se ha venido desarrollando, la gestión de los miembros del comité ciudadano de control policial del estado Barinas, tanto en lo operativo y funcional, además conocer si dicha instancia coadyuva al mejor servicio de seguridad ciudadana al tiempo que ha incidido en aspectos que tienen que ver con el nuevo modelo policial de enfoque humanista, que propone un fortalecimiento en las relaciones comunidad y cuerpos de seguridad del Estado en función de la corresponsabilidad que esboza el artículo 55 de la (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 2009) también en la (Ley Orgánica del Servicio de Policía y Policía Nacional Bolivariana, 2009) y en la (Ley Orgánica del Estatuto de la Función Policial, 2009).

14

Mecanismo para la participación ciudadana dentro del nuevo modelo policial venezolano

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos, aboga para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales. Puede decirse que la realización progresiva de los derechos

humanos, está en relación directamente proporcional al aumento de la calidad de la participación ciudadana.

Por este motivo, la participación ciudadana de acuerdo con (El Troudi-Harnecker, 2009: 11), no es un concepto único, estable y referido sólo a lo político. Es una dinámica mediante la cual los ciudadanos se involucran en forma consciente y voluntaria en todos los procesos que les afectan directa o indirectamente. Por su parte, la Organización de la Naciones Unidas, según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo considera la participación ciudadana como un componente y un elevador de la calidad de vida, como una opción, un modo de vida, un elemento civilizador y lo que teje la certidumbre social. Por tanto la participación permite la integración coordinada de un grupo de individuos con el fin de estimular y establecer acciones que promueven su propio desarrollo (PNUD, 2016: 12).

En este sentido, Venezuela desde el año 1999, de acuerdo al ordenamiento jurídico concede a los ciudadanos y ciudadanas, la potestad de intervenir directamente en la vigilancia de la gestión pública, esta intervención se ejerce mediante la participación ciudadana, que viene a incorporar un fundamento principal en el ejercicio del control social formal, lo que coadyuva a la transparencia de la administración pública con criterios de eficiencia y legitimidad social por ese motivo la investigación se generó en la máxima instancia policial del Estado Barinas, Comando general CPB.

De acuerdo a este planteamiento, la participación ciudadana transversaliza la CRBV (2009), en la LOSPN (2009) y en LOEFP (2009). Esto constituye un desafío ambicioso que sólo se realiza, si se produce un sostenido esfuerzo de todos los actores sociales en el cambio profundo del paradigma sociopolítico. Para cumplir con esta tarea, es necesario que los ciudadanos y ciudadanas conozcan el papel corresponsable que se debe desempeñar en las políticas destinadas a la resolución de problemas de la comunidad, en este caso, sobre la prevención y la seguridad ciudadana, tal como se ha venido gestando desde la creación del nuevo modelo policial venezolano y con la “Gran Misión a Toda vida Venezuela” como política pública integral de seguridad, con una visión de transformación de la problemática social con soluciones pertinentes.

En la investigación se resalta con el nuevo modelo policial y cuáles fueron las circunstancias que conllevan al surgimiento de este modelo policial. Se crea la Comisión Nacional para la Reforma Policial (Conarepol, 2006), que tendría como objetivo construir un

nuevo modelo policial basado en los principios de permanencia, eficiencia, extensión, democracia y participación. Se crea mediante resolución del Ministerio de Interior y Justicia, en el marco de una necesidad moral y de justicia frente a las constantes denuncias que involucraban a funcionarios policiales en hechos de corrupción u otros delitos graves.

Por ello que ha sido relevante, una decisión unilateral desde los poderes formales, ya que se creó una comisión que realizó una consulta nacional para diagnosticar el estado de las policías a nivel nacional, e involucró a todas las comandancias a nivel de los estados y los municipios. De acuerdo con (Gabaldon, 2011:2), el mandato de la comisión fue:

La construcción de un nuevo modelo policial en el país que se adecuase a las normas constitucionales. A los principios internacionales sobre la protección de derechos humanos y a las exigencias de integración, y prestación igualitaria de un servicio de policías, que había registrado desde los años 1990, una multiplicidad de agencias, sin la debida coordinación y homologación (...) además como antecedentes inmediatos, se podría mencionar la promulgación de la Constitución República Bolivariana de Venezuela (1999), que estableció el principio de la corresponsabilidad (artículo 4); la definición de seguridad ciudadana, como responsabilidad compartida entre el Estado y los ciudadanos (Artículo 55), estableciéndose además de la exigencia contenida en la disposición transitoria, cuarta, aparte 9, sobre la creación de un cuerpo de policía nacional (...) cabe destacar los escándalos de participación policial en graves hechos delictivos, en particular, durante los seis meses anterior a la resolución, específicamente la denominada masacre de la urbanización Kennedy en Caracas, donde varios estudiantes fueron muertos en dudoso operativo policial; el secuestro y asesinato de un empresario de Aragua, así como el secuestro y asesinato de los, hermanos, hijos adolescentes y el chofer de un comerciante de Caracas; representaron probablemente el detonante moral para adoptar la resolución, que pudo haber sido representada en aquel momento como respuesta simbólica, y de censura frente a un estado de desregularización y descontrol policial extremo.

16

Es en ese sentido, es que nace el nuevo modelo policial como una necesidad emergente de la sociedad venezolana de reestructurar, depurar sus policías y humanizar la actuación policial en Venezuela. De manera que se puedan crear lazos de confianza entre la población y sus cuerpos de seguridad, bajo una nueva dinámica institucional-legal en la que se ha transversalizado el enfoque de derechos humanos, género y participación social de los ciudadanos, esto se puede verificar en la acción comunitaria de la policía comunal, las oficinas para la recepción de las denuncias de abuso policial, la tasa de encuadramiento donde se verifica equidad de género funcionarios (hombres - mujeres); las unidades de violencia de genero de las comandancia policiales y en especial lo que compete a la investigación, es la participación de los ciudadanos, mediante el control ciudadano a los cuerpos de seguridad del Estado, Es decir, los Comités de control policial a nivel de las policías, nacional, estatal y municipales.

La participación ciudadana en el nuevo modelo policial venezolano

El proceso metodológico de la investigación se realizó como sostiene (Martínez, 2004:66) dado que la investigación cualitativa trata de identificar, básicamente, la naturaleza profunda de las realidades, su estructura dinámica, aquella que da razón plena de su comportamiento y manifestaciones.

Se ha observado igualmente que en las investigaciones cualitativas, se requiere de la interpretación de numerosas representaciones de la situación, indagando el significado del por qué los hombres piensan y accionan; entre las particularidades generales de la metodología cualitativa se pueden aludir que el investigador es herramienta de medida, no suelen comprobar teorías o hipótesis, es más bien un método para crear teorías, no tienen cánones de instrucciones, el método de recolección de datos no se especifica anticipadamente. Desde este punto de vista, podemos comprender como, (Martínez, 2004: 66) primero, recoge toda la información necesaria y suficiente para alcanzar esos objetivos, o solucionar ese problema, segundo, estructura la información en un todo coherente y lógico, es decir, ajustando una estructura lógica, un modelo o una teoría que integre esa información.

Del mismo modo, se debe acumular toda la información y en base a la organización, se abarca el fenómeno en su conjunto, la investigación cualitativa no se detiene en dividirlo en variables, el diseño de investigación es emergente, se va elaborando a medida que avanza la investigación, no requiere estrictamente análisis estadístico, se pueden incorporar hallazgos que no estaban previstos en los objetivos. En este sentido, (Corbetta, 2007:41) sostiene que el investigador cualitativo suele rechazar deliberadamente la formulación de teorías antes de empezar a trabajar sobre el terreno, por considerar que podría inhibir su capacidad de comprender el punto de vista del sujeto estudiado, que podría cerrarle el horizonte a priori. El paradigma cualitativo asevera que las personas proceden guiadas por sus conocimientos de la situación y tales acciones tienen resultados que se pueden estudiar a través de la observación e interacción sin perjuicio con la realidad.

Por consiguiente, el contexto subjetivo que cada individuo y grupo de individuos maneja no es menos real que una compostura medida objetivamente. Sobre tales supuestos proponemos una aproximación crítica a los planteamientos de (Leal 2005: 156) los cuales señalaban que la investigación hermenéutica explica los fenómenos observados tanto en el

escenario investigativo como en la conducta humana, desde la óptica natural de los fenómenos sin distorsiones, con el mayor grado de objetividad.

La presente coyuntura en la que se comienza a repensar con la hermenéutica (Leal, 2015: 156) conjuga la observación y el análisis a través de la búsqueda de su significado y es allí donde el debate sobre el comité ciudadano y el control policial cobra su especial significado pues las fases y etapas del método fenomenológico hermenéutico para el abordaje de la realidad, se vinculó directamente con las aportaciones metodológicas de (Martínez, 2004: 153). Las secuencias de las etapas y pasos, fueron elaborados. A continuación, se detalla a manera discursiva y esquemática, la operatividad del método fenomenológico hermenéutico:

Etapa previa: Clarificación de los presupuestos, aquí se contextualizó la temática, se visitó de manera formal y se conversó con el comité ciudadano de control policial del estado Barinas, se realizaron tres entrevistas de manera semiestructurada a dos miembros del comité ciudadano del control policial (electos por las comunidades organizadas) y a un representante del comando general de la policía (comisionado jefe quien ejerce funciones de segundo comandante). De igual manera se realizaron 3 encuentros de saberes en la Universidad y dos encuentros de saberes en la Comandancia General de la Policía del estado Barinas; por tanto se organizó la información recopilada, para su correspondiente interpretación.

Entre los presupuestos relacionados con el tema que se desea estudiar, (Martínez 2004:141) expresa que el investigador tendrá ciertos valores, actitudes, creencias, presentimientos, intereses, conjeturas e hipótesis. Es necesario hacer patentes estos puntos de partida y precisar su posible influencia en la investigación.

Etapa descriptiva: fuentes y enfoques teóricos que sustentan los contenidos y objetivos, aquí se contextualiza los referentes teóricos que fundamentan la investigación: se buscó todas las bases teóricas, antecedentes teóricos con el escenario Ontológico y Epistemológico.

Para (Martínez, 2004:141), el objetivo de esta etapa, que se realiza en tres pasos, es lograr una descripción del fenómeno en estudio que resulte lo más completa y no prejuiciada posible y, al mismo tiempo, refleje la realidad vivida por cada sujeto, su mundo y su situación, en la forma más auténtica. Una buena descripción es una “*condition sine qua non*” para poder realizar una investigación digna de respeto, lograr conocimientos válidos y no embarcarse por un camino de ilusión, engaño y decepción.

Etapa estructural: Desarrollo de los hallazgos. Aquí se contextualizó las opiniones de los informantes clave de la investigación que se entrevistaron de manera estructurada. El informante A Víctor Garrido líder y trabajador desde hace más de 20 años en la comunidad Cuatricentenaria, miembro del Comité Ciudadano del Control Policial. El informante B Jesús Manzanilla, promotor de hace más de 20 años por la gobernación del estado Barinas. Miembro del CCCP, miembro del consejo comunal del sector 11 de la cuatricentenaria, parroquia el Carmen, municipio barinas, estado Barinas. Informante C Balmore González. Comandante segundo de la policía del estado Barinas, abogado, licenciado en gestión policial, magister en seguridad ciudadana.

Para (Martínez, 2004:145), después de lo anterior expuesto, luego de ordenar la información recopilada, en esta etapa inicia el descifrado de los esquemas de significados ocultos en los datos recopilados. También se hizo una lectura profunda y detallada a dichas transcripciones. En primer lugar fueron transcritas para cada informante las entrevistas grabadas; en segundo lugar se ubicaron los discursos dentro de una matriz o registro protocolar; en tercer lugar, se dio enumeración a cada línea transcrita, línea por línea, en cuarto lugar, se leen las transcripciones y, se realizó la triangulación de fuentes, informantes clave y del investigador.

Última etapa: Discusión de los Resultados, donde se trianguló la información bajo los parámetros de fiabilidad y validez a través de este proceso, que consiste en una combinación de información de diferentes formas y técnicas. Se presenta una reflexión sobre las preguntas ¿Puede explicar cómo fueron las exigencias al apego normativo en la conformación del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Se le suministro información oportuna y eficiente para su conformación en el comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Cómo obtienen los recursos oportunos y suficientemente de acuerdo a la experiencia del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Surgieron tensiones y presiones que retrasaron el proceso de conformación inicial del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Disponían del conocimiento técnico necesario para la conformación del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Recibieron la capacitación e inducción necesaria para el cumplimiento de sus actividades en la organización del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Se comprende el modelo de formación de la organización del comité ciudadano del control policial del estado Barinas?

¿Entiendes las relaciones que se establecen entre los individuos en el proceso de conformación del comité ciudadano del control policial del estado Barinas? ¿Se reconocen las diferencias de intereses que conllevan a la conformación del comité ciudadano del control policial del estado Barinas?

El tema del comité ciudadano de control policial es un tema en particular a partir de la consulta de documentos de carácter científico y datos de otras investigaciones; las cuales se presentan en las referencias, sin embargo (Martínez, 2004:153) señala que el objeto de esta etapa es relacionar los resultados obtenidos en la investigación con las conclusiones de otros investigadores para compararlas, contraponerlas, entender mejor las posibles diferencias y, de ese modo, llegar a una integración mayor a un enriquecimiento del “cuerpo de conocimientos” del área estudiada .

La categorización fue una forma de obtener la información desde diversas apreciaciones y realizar una comparación múltiple de un mismo fenómeno, este es uno de los pasos que (Martínez, 2004: 265) define de la siguiente manera:

Si la información señalada, que constituye el material primario o protocolar, es lo más completa y detallada posible, la etapa de la categorización o clasificación exige una condición previa: el esfuerzo de "sumergirse" mentalmente, del modo más intenso posible, en la realidad ahí expresada. Cada nueva revisión del material escrito, audición de los diálogos o visión de las escenas filmadas, permitirá captar aspectos o realidades nuevas, detalles, acentos o matices no vistos con anterioridad o no valorados suficientemente y que, ahora, quizá con otro enfoque o contexto, son determinantes y parecen cambiar o enriquecer el significado.

20

Para abordar el proceso de categorización se utilizaron los criterios de formación, atención a la víctima, decisión, conformación, instrucción, herramientas administrativas, reflexión del nuevo modelo policial, relación e interés colectivo. Las subcategorías abordadas fueron el conocimiento de la norma, solidaridad con las víctimas, vinculación con el presupuesto y bienes, utilidad de la normativa, cumplimiento de la norma, contraloría social, la concientización, la confianza y la transparencia en la función policial. La estructuración se procede a interpretar el proceso anteriormente sistematizado, por lo que es definida de la siguiente manera por (Martínez, 2004: 251):

Debe integrar las categorías o ideas producidas por la categorización en una red de relaciones que presente capacidad persuasiva, genere credibilidad y produzca aceptación en un posible evaluador. El fin de la estructuración es crear una imagen representativa, un guion o patrón coherente, un modelo teórico o una auténtica teoría o configuración del fenómeno estudiado.

El mencionado autor distingue dos etapas en el proceso de estructuración: la estructuración específica y la estructuración general, referida la primera a cada sujeto social y la segunda la relaciona con todos los sujetos sociales o informantes claves. La contrastación de la investigación fundamentará la relación y contraste de los resultados obtenidos con aquellos estudios semejantes que se presentaron en el marco teórico referencial. En consecuencia, (Martínez, 2004: 276) explica:

Aunque el “marco teórico referencial” sólo informa de lo que han realizado otras personas, en otros lugares, en otros tiempos y, quizá, también con otros métodos, sin embargo, el comparar y contraponer las conclusiones de la investigación con las de otros investigadores, igualmente rigurosos, sistemáticos y críticos, no sólo permitirá entender mejor las posibles diferencias, sino que hará posible una integración mayor y, por consiguiente, un enriquecimiento del cuerpo de conocimientos del área estudiada, como se verá en el sector siguiente de la teorización.

La sustentación teórica conceptual mostrada en este estudio, contribuye en la dirección de las mismas, permitiendo entender y relacionarlos, que no es otra cosa que contrastar los hallazgos con la de otros investigadores, enriqueciendo y profundizando la comprensión de lo estudiado. Con el proceso de teorización se persigue lograr una imagen representativa o construir la propia teoría del investigador. (Martínez, 2004: 278) dice:

El proceso de teorización utiliza todos los medios disponibles a su alcance para lograr la síntesis final de un estudio o investigación. Más concretamente, este proceso tratará de integrar en un todo coherente y lógico los resultados de la investigación en curso mejorándolo con los aportes de los autores reseñados en el marco teórico referencial después del trabajo de contrastación.

La teorización, por tanto es indagar lo que está inmerso en los datos, es realizar un análisis de la realidad obtenida y desarrollar ideas, basadas en la comprensión, tanto de los referentes teóricos como de los datos obtenidos por el investigador, permitiendo explorar y comprender los fenómenos.

La participación ciudadana visualizada en el proceso de control externo del servicio de Policía del estado Barinas

Las bases fundamentales para la participación ciudadana en el proceso de control externo de la gestión del servicio de Policía del estado Barinas, se han desarrollado dos grupos de categorías; las categorías funcionales están en consonancia con la función administrativa que cumple la organización y las categorías operativas corresponden con las actividades rutinarias que efectúa el comité ciudadano de control policial con la observación, para cumplir su propósito y lograr un resultado satisfactorio en el servicio de atención a la víctima, acciones

comunes en materia de seguridad ciudadana, respeto a los derechos humanos, equidad de género entre otras contempladas en la Ley de Servicio de Policía Nacional Bolivariana (2009) y la Ley del Estatuto de la Función Policial (2009) con sus respectivas Resoluciones y Normativas en Venezuela.

Todos estos ajustes (animación, información, postulación, promoción de campaña, elección, validación del CGP, juramentación, publicación en gaceta oficial), se efectúan en cada una de las etapas que definen el entorno que limita una situación por consiguiente el diagnóstico, el direccionamiento, las opciones estratégicas, las alternativas, el análisis y las opciones de portafolio se mantienen a *grosso modo* pero con una connotación enfocada a superar las limitaciones en la conformación del comité ciudadano de control policial del estado Barinas, el cual no se apegó al guion estrictamente y generó cambios para salvar los obstáculos. Uno de estos cambios que formuló fue contextualizar los intereses comunitarios, en función de lo establecido en la normativa, con esta estrategia se fortalecieron y generaron sinergia comunidad- cuerpo policial en el trabajo.

La organización de acción comunitaria denominada CCCP del estado Barinas formuló proyectos que abarcaban los intereses de las comunidades organizadas que la conformaban concentrando, la motivación de los participantes, en un proyecto general que beneficia a todos y cada uno de sus participantes y este planteamiento, es reforzado por Serna cuando afirma que hay que seleccionar proyectos estratégicos integradores.

El reconocimiento que hacen los participantes, sobre la separación de intereses de los funcionarios adscritos a la Policía Nacional con respecto a la operatividad del Comité Ciudadano de Control Policial, es parte de la evaluación estratégica que los participantes han llevado a cabo, ya que los miembros no son parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad, de alguien que ostente un cargo de representación popular o de algún funcionario o funcionaria policial en la jurisdicción donde se desempeñe, y este punto fue señalado por (David, 2008) cuando manifiesta que la consonancia, es un elemento de vinculación estratégica.

El nuevo modelo policial viene dado por la legislación que lo crea. De esta forma se ilustran, aportes realizados por (Pérez, 2012) donde plantea que el modelo, es un patrón de funcionamiento con el que se establece, la norma de conducta y comportamientos dada por la Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana (2009) el cual

regula, el servicio de policía uniformadas Nacional, Estadales y Municipales del país. En dicha Ley del Estatuto de la Función Policial (2009) la cual rige todas las instituciones policiales adscritas a la administración pública centralizada y descentralizada.

Los logros alcanzados por el comité ciudadano de control policial del estado Barinas, reside en que han podido adaptarse al entorno, un ejemplo, es la asimilación al modelo policial que respeta y promueve los derechos humanos, rasgo que se manifiesta, en las voces de los sujetos sociales que se entrevistaron y que cada uno de ellos, por una parte y más allá de sus funciones, admite una historia de vida comparativa entre el viejo modelo represivo y el actual modelo humanista, siendo éste último, factor de evaluación y auto evaluación, entendiendo que para cada uno tiene su significado particular, que concientiza, interioriza y motiva al trabajo en equipo.

El comité ciudadano de control policial del estado Barinas aglutina cinco (5) miembros principales y un suplente que es la prueba de que han cumplido sus metas en pro del beneficio de la comunidad, objetivos que han logrado a través de diversas actividades de contraloría policial colectivas, entre los cuales se cuenta evaluar, hacer control y seguimiento del desempeño policial en cuanto a la gestión administrativa, funcional y operativa, así como de los procedimientos de los cuerpos de policía, en forma agregada y sin referencia a casos particularizados, con el objeto de que se adecúen al marco jurídico, responder a las demandas sociales y alcanzar las metas propuestas, de conformidad con las leyes, reglamentos y resoluciones, mantener vinculación y espacios de coordinación con el Consejo General de Policía, entre otros, lo cual es una prueba más que ratifica lo manifestado por (Almarza, 2014) cuando expresa que implica un proceso mutuo de cambio y transformación.

En ese sentido, tal como indica (Gabaldón, 2011: 43) vincula la rendición de cuentas a los conceptos de apertura y transparencias que deberían orientar a gestión en una sociedad democrática dando razón a la gestión de los recursos y los resultados. Los comités ciudadanos de control policial, evalúan la gestión realizada por los funcionarios para conocer los resultados obtenidos y proponer estrategias para mejorar las debilidades con el funcionamiento del comité ciudadano del control policial del estado Barinas, se observa una interacción en los consejos comunales, que no se puede dar sino existe una participación constante en la toma de decisiones.

Los mecanismos de la participación ciudadana corresponden, según lo afirmado por (El Troudi-Harnecker 2005:74) a un pueblo bien informado pues es el que puede desarrollar el modelo político de la democracia participativa y protagónica. Esto pasa por la más amplia difusión de información para que los ciudadanos estén enterados sobre el presupuesto con que se cuenta, sobre las obras y servicios que deberán ser ejecutados, sobre quiénes son los funcionarios y empleados públicos a su servicio, cómo se están desempeñando y cómo ocupan los recursos públicos de la comunidad, municipio o nación.

De acuerdo a ello, los objetivos del comité ciudadano del control policial, se hacen efectivos a través de su conformación, que es la instancia que los integra como un solo cuerpo representativo, establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica de los Consejos Comunales (LOCC, 2009: 3); cuando establece que la comunidad se integra a fin de garantizar su participación en la formulación de propuestas y/o proyectos.

La reflexión al nuevo modelo policial participativo, se evidencia las capacidades organizativas y promotoras del equipo que conforma el CCCP Barinas, entendiendo que son garantes del artículo 55 (CRBV: 2009), toda persona tiene derecho a la protección por parte del Estado, a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La participación de los ciudadanos y ciudadanas en los programas destinados a la prevención, seguridad ciudadana y administración de emergencias será regulada por una ley especial. Los cuerpos de seguridad del Estado respetarán la dignidad y los derechos humanos de todas las personas. El uso de armas o sustancias tóxicas por parte del funcionariado policial y de seguridad estará limitado por principios de necesidad, conveniencia, oportunidad y proporcionalidad, conforme a la ley.

Evidenciando de esta manera, la función de corresponsabilidad que tienen los ciudadanos y las ciudadanas en materia de seguridad y que la participación ciudadana, es y será una herramienta para derrotar la exclusión política y recuperar el verdadero sentido de la democracia.

Consideraciones finales

El proceso de cambio y transformación desde el punto de vista normativo y axiológico del principio de la corresponsabilidad se destaca en el artículo 2 (CRBV, 2009) porque la República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad. Así surge este principio de corresponsabilidad Estado- ciudadanos, que materializa todo un fundamento para derechos fundamentales que consagra la carta magna como derecho a la seguridad ciudadana que protege el derecho a la vida y a la integridad llamada a la reasignación de funciones como institución social productora de un acto consciente para la generación de relaciones en la organización del trabajo.

El proyecto transformador se establece en el Artículo 16 (Ley Orgánica del Servicio de Policía y Cuerpo de Policía Nacional Bolivariana, 2009) con el principio de la participación ciudadana y se requiere de la acción para romper la inacción y constituir modelo y métodos de trabajo que originen un verdadero cuerpos de policía atenderán las recomendaciones de las comunidades, los consejos comunales y las organizaciones comunitarias para el control y mejoramiento del servicio de policía, con fundamento en los principios de la solidaridad, el humanismo y en los principios de democracia participativa, corresponsable y protagónica, favoreciendo el mantenimiento de la paz social y la convivencia.

Las ventajas comparativas de la concepción y profundización desde la comunidad, para fortalecer el control social formal, en el marco del nuevo modelo de (CCCP) en Venezuela, se establecen en el Artículo 81 de (Lospcpnb, 2009), los cuerpos de policía contarán con una instancia externa, con participación de la comunidad a través de los Consejos comunales y demás formas de participación popular, para la revisión de los instructivos, prácticas policiales y procedimientos policiales.

En el mismo orden de ideas, la (Ley Orgánica del Estatuto de la Función Policial, 2009) expresa, en el Artículo 13, la participación popular y protagónica en materia de gestión policial, estará orientada a promover buenas prácticas policiales, a mejorar procesos de auditoría y rendición de cuentas y al seguimiento y observación de los procesos disciplinarios por faltas policiales que afecten los derechos fundamentales de las personas, a fin de

desestimular la impunidad, el abuso de poder y la desproporción en el uso de medios coercitivos para controlar situaciones de cualquier naturaleza.

Se requiere repensar la integralidad de (Combellas, 2009), por cuanto no se contenta nuestra *Lex Superior* con incorporar en su título primero los principios fundamentales que le ofrecen a su normativa guía y sustentación, sino que a lo largo y ancho de su articulado no sólo se reiteran sino que se suman prolijamente nuevos principios y valores, en ese sentido, la corresponsabilidad es un principio que vino a romper la clásica dicotomía liberal Estado-sociedad civil. La esfera pública no se circunscribe exclusivamente a la burocracia del Estado, pues allí se involucra directamente la sociedad organizada, de esta manera se construye una sinergia social.

Dicha sinergia viene a complementar los mecanismos que fortalecen las relaciones ciudadano- cuerpo de seguridad del Estado, que establece las responsabilidades inherentes a cada uno e implementa nuevas alternativas para trabajar en equipo y consolidar la paz en el contexto de las buenas prácticas policiales en el marco de la gestión conjunta. De manera que se pueda coadyuvar a una comunidad más activa y próxima a los cuerpos de seguridad del Estado, trabajando conjuntamente para lograr las metas de seguridad y que garantice los derechos humanos y una efectiva actuación policial que trasciende las viejas prácticas, desde la implementación de la rendición de cuentas al control ciudadano y la eliminación de viejos vicios que promovían la corrupción del modelo policial represivo en la actividad de los funcionarios policiales.

Bajo este enfoque es que se orienta el accionar de miembros del comité ciudadano de control policial del estado Barinas, Voceros y voceras de consejos comunales, funcionarios policiales, estudiantes de la universidad de la seguridad y comunidad en general. Estas aseveraciones se complementan, con lo antes indicado por (Gabaldón, 2011: 43) quien vincula la rendición de cuentas a los conceptos de apertura y transparencias que deberían orientar a gestión en una sociedad democrática dando razón a la gestión de los recursos y los resultados.

Los comités ciudadanos de control policial, evalúan la gestión realizada por los funcionarios para conocer los resultados obtenidos y proponer estrategias para mejorar las debilidades en su área medular es decir la seguridad ciudadana, pues éstos mecanismos, contribuyen a fortalecer la gobernabilidad en los asuntos de la administración pública con

criterios de eficiencia y legitimidad social. Esto porque las actividades del Estado, han estado siempre en el debate, cuestionándose su eficiencia y eficacia en el manejo de los asuntos públicos, y que no se tomaban en cuenta, en la toma de decisiones colectivas, sobre todo en la hora neoliberal, a los componentes básicos de la sociedad, es decir, la comunidad como núcleo de la Constitución (Calderón, 2005).

En consecuencia, se han señalado temas y problemas para animar el debate en torno a la participación ciudadana- corresponsabilidad, en una dinámica que va modelando, (Mazzeo, 2016: 80) la consolidación del poder popular, autogestión, autoconsciencia, autonomía, auto actividad de las masas, democracia directa, horizontalidad, comunión, solidaridad y utopía en función del contexto institucional del comité ciudadano de control policial con valores que destellan como un faro que guía a quienes asumen responsabilidades compartidas, los que se suman para fortalecer a una comunidad transformándola hacia el ideal de Estado y en un marco normativo legal e institucional, cuya misión es garantizar la seguridad ciudadana con énfasis en los derechos humanos.

Referencias

- Almarza, Ysela (2014). "La participación ciudadana y el cambio social. Escuela de Sociología, Maracaibo. <https://www.aacademica.org/programa.cambio.socialcesaluz/3>. Trabajo de Grado no Publicado. Universidad del Zulia.
- Calderón, Laura (2005). Consejos Comunales una Alternativa para la gobernabilidad democrática en Venezuela, trabajo de grado no publicado para optar al título de politólogo. Mérida: Ediciones de la Universidad de los Andes.
- Combellas, Ricardo. (2009). Derecho constitucional: una introducción al estudio de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas: Editorial McGraw-Hill.
- David, Fred. (2008). Administración Estratégica. México: Editorial Pearson Educación.
- El Troudi, Haiman Harnecker, Marta (2005) Herramientas para la participación. Corporación Venezolana de Guayana. ISBN 9806581113, 9789806581111.
- Gabaldón, Luis. (2011). Control social y seguridad investigación para la política pública. Mérida: Coeditado por la Universidad Católica Andrés Bello y el Consejo de Publicaciones de la Universidad de Los Andes.
- _____ (2009). Violencia Urbana, Perspectiva de Jóvenes Transgresores y Funcionarios Policiales en Venezuela. Mérida: Coeditado por la universidad católica Andrés Bello y el consejo de publicaciones de la universidad de los Andes.
- _____ (2011). Presencia policial en zonas residenciales urbanas: hacia la evaluación de la interacción estable entre la policía y el público. Revista Cenipec. Vol. 10. Mérida: Coeditado por la Universidad Católica Andrés Bello y el Consejo de Publicaciones de la universidad de los Andes.
- Leal, Jesús. (2005). Autonomía del sujeto investigador y la metodología de la investigación. Valencia: Ediciones Litoramas.
- Mazzeo, Miguel (2016) Introducción al poder popular. (El sueño de una cosa). Colección Alfredo Maneiro. Serie pensamiento social. Caracas: Fundación Editorial el Perro y la Rana.
- Martínez, Miguel. (2004). Ciencia y arte en la metodología cualitativa. México: Editorial Trillas.

- Pérez, Jorge. (2012). Modelo de gerencia estratégica para la consolidación de los consejos comunales. Caso: consejo comunal “Guaritos VI” de la parroquia Alto de los Godos del municipio Maturín estado Monagas, basado en la filosofía de Serna Gómez. http://ri.bib.udo.edu.ve/bitstream/123456789/4396/1/658.4012_P141_001.pdf Trabajo de grado no publicado. Universidad de Carabobo.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2016), Capítulo Latino América, Seguridad Ciudadana en Latino América.
- República Bolivariana de Venezuela. (2009). Constitución. Gaceta oficial extraordinaria N° 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2010). Ley Orgánica de los Consejos Comunales. Gaceta Oficial. Extraordinaria N° 6017. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2009). Ley del Estatuto de la Función Policial. Gaceta Oficial extraordinaria N° 5940 de fecha 7 dic de 2009. Caracas.
- República Bolivariana de Venezuela. (2009). Ley Orgánica del Servicio de Policía y Policía Nacional Bolivariana. Gaceta Oficial extraordinaria N° 5940 de fecha 7 diciembre de 2009. Caracas.
- Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales “Ezequiel Zamora” (2009). Reglamento de estudios de postgrado, consejo directivo, Acta N° 767; Resolución N° CD 2009/195, de fecha 31 de marzo punto 34. Barinas – Venezuela.
- Viceministerio del Servicio Integrado de Policía (VISIPOL 2012). Control Externo a los cuerpos de policía. Revisión de experiencia. Métele el ojo a tu policía. Consejo General de la Policía. Venezuela.
- Wolff, Jonathan. (2001). Filosofía Política. Una introducción. España. Editorial Ariel.



Miedo urbano y ciudadanía social en la Ciudad de México (2006-2021)

Urban fear and social citizenship in Mexico City (2006-2021)

Fecha de recepción: mayo, 10 de 2021

Fecha de aceptación: mayo, 28 de 2021

María de Jesús, López Salazar*, Kenya, Hernández Vinalay**
y Verónica Mayren, Rodríguez Herrera***

Resumen

El presente texto reflexiona sobre la asociación entre miedo urbano y ciudadanía social en el espacio urbano tomando como referencia a la Ciudad de México, partiendo de las siguientes preguntas ¿Cómo se vive y produce la ciudadanía en una ciudad con miedo? ¿Qué papel juega el miedo en la configuración de los derechos sociales y en la pertenencia a la ciudad? sobre determinados problemas que históricamente se han generado por las articulaciones entre miedo, ciudadanía social y espacio urbano; para ello nos ubicamos en las dos primeras décadas del siglo XXI, en la Ciudad de México, en este sentido, son tres los conceptos que se relacionan: miedo urbano, ciudad y ciudadanía social. Tales coordenadas teóricas se traducen en diversos posicionamientos, y se circunscriben en diagnósticos acerca de la crisis urbana y las propuestas alternas para combatirla, que incluyen desde el huir del espacio urbano hasta el rescate del mismo.

Palabras claves: Ciudad de México, ciudadanía social, espacio urbano, miedo urbano.

Abstract

This text reflects on the association between urban fear and social citizenship in urban space, taking Mexico City as a reference, starting from the following question How is citizenship lived and produced in a city with fear? What role does fear play in the configuration of social rights and in belonging to the city? In order to do so, we will focus on certain problems that have historically been generated by the articulations between fear, social citizenship and urban space, in the first two decades of the 21st century, in Mexico City. In this sense, three concepts are related: urban fear, city and social citizenship. Such theoretical coordinates are translated into different positions, and are circumscribed in diagnoses about the urban crisis and alternative proposals to combat it, ranging from fleeing the urban space to rescuing it.

Key words: Mexico City, social citizenship, urban space, urban fear.

* Licenciada en Ciencia Política y Administración Urbana. Doctoranda del Posgrado en Estudios de la Ciudad de la UACM – México, correo electrónico: undrin9@yahoo.com.mx.

** Licenciada en Derecho, Magister en Derecho en el área Laboral, Doctora en Derecho. Actualmente cursando la Maestría en Mediación y Conciliación por la Escuela Judicial del Poder Judicial del Estado de Guerrero- México. Docente e investigadora de la Universidad Autónoma de Guerrero, correo electrónico: kenya_hv@uagro.mx.

*** Licenciatura en Derecho, Maestría en Derecho en la rama Fiscal. Doctorante en Derecho por el Instituto Internacional del Derecho y del Estado - México. Docente – investigadora de la Universidad Autónoma de Guerrero – México, correo electrónico: veronica_mayren@hotmail.com.

Introducción

Distintas perspectivas teóricas (Amendola, 2000; Merino y Sánchez, 2007; Páramo y Roa, 2015 y; Emperatriz y Esteves (2017, sostienen que el miedo urbano se ha transformado en un dispositivo simbólico que ha permitido el asentamiento de lógicas simbólicas que han legitimado la violencia criminal e impedido la producción de la ciudadanía en sus facetas civil, política y social. Desde esta perspectiva tenemos tres factores que nos permiten describir y analizar su despliegue: las promesas por parte de las autoridades de mejorar la seguridad pública y la cruda realidad de inseguridad urbana; el desborde de la violencia criminal en ciertos territorios de la ciudad y la; configuración de la violencia como un principio estadístico sometido al azar.

Desde esta perspectiva, el presente texto, se ubica en estas tensiones y reflexiona sobre la asociación entre miedo urbano y ciudadanía social tomando como referencia a la Ciudad de México, dentro de un contexto pandémico ocasionado por el Virus Covid-19 y marcado por el neoliberalismo, partiendo de una concepción de poder signada por el miedo que ya se ha hecho explícita. ¿Cómo se vive y se produce la ciudadanía social en una ciudad con miedo? ¿Qué papel juega el miedo urbano en la configuración de los derechos y en la pertenencia a la ciudad? Para ello debemos partir por las articulaciones entre miedo urbano, ciudadanía social y espacio urbano, aunque pensadas en la temporalidad de las dos primeras décadas del siglo XXI.

Se trata de tres conceptos que se hallan sumamente relacionados a partir de una concepción de poder que en la Ciencia Política refiere a la capacidad para llevar a cabo actos que promueven fuerzas en el espacio vital de una persona (Delahanty, 1996); o, de manera precisa, como constitución del dato “a través del enunciado, de hacer ver y creer, de confirmar o transformar la visión del mundo y, mediante eso, la acción sobre el mundo” (Bourdieu, 2000: 98).

Ciudad, ciudadanía y ciudadanía social

Desde la antigüedad se ha presentado el vínculo entre ciudad y ciudadanía, en el mundo griego y romano sus habitantes contaban con deberes y derechos asignados en tanto miembros de sus ciudades, de tal forma que: “a lo largo de la historia de la humanidad el asunto de las ciudades se ha referido a la existencia de factores que coadyuvan en la fundación y desarrollo

de las mismas” (Espinosa, 2014:76). Esta relación continúa en la actualidad, pese a los cambios del espacio público, por lo que es más problemática y compleja que en la antigüedad, aunque la carga simbólica sigue vigente, pues acceder a la ciudad es considerada como la interpretación territorial del acceso a la ciudadanía, al estipularse que:

Los ciudadanos deben poder experimentar el valor de uso de sus derechos también en la forma de seguridad social y de reconocimiento recíproco de las diferentes formas de vida culturales. La ciudadanía democrática desplegará una fuerza integradora, es decir, creará solidaridad entre extraños, si se hace valer como un mecanismo con el que se realicen de facto los presupuestos para la existencia de las formas de vida deseadas. (Habermas, 2013: 95-96).

Si a ello sumamos a la ciudadanía social como una nueva figura que toma en cuenta “las exclusiones que la universalidad de los derechos sociales solo encubría, pero engendra el temor de que la activación de los individuos no sea más que el medio para una encubierta reducción de sus derechos. Pone el acento en la igualdad de oportunidades, en el papel del mérito y en la autonomía de lo local, pero hace temer un nuevo cuestionamiento de las protecciones propias de cada corporación. La ciudadanía social valoriza el compromiso local, directo, de cada uno de los habitantes, la responsabilidad de los prestatarios de servicios con relación a sus usuarios, pero genera el temor de que el Estado no se deshaga así de sus deberes y no vele lo suficiente en cuanto a la protección de los ciudadanos contra las amenazas internas o externas.” (Donzelot, 2012: 53). A este tipo de ciudadanía se refiere el presente artículo.

32

Así, el vínculo miedo urbano y ciudad –frente a la relación ciudad-ciudadanía social–, ha ido adquiriendo importancia en los últimos tiempos, con la difundida preocupación debido a la violencia, los delitos y su contraparte, la seguridad urbana –que va más allá de la seguridad pública– la cual se refiere a las intervenciones que tienen por objeto garantizar la libertad y evitar agresiones entre las personas y contra sus bienes públicos y privados, así como el uso en contra de la ciudad, su equipo y los espacios públicos por sus residentes o visitantes a la ciudad (UN-HABITAT; 2007:3). Tal preocupación es traducida hoy día en diversos posicionamientos y discusiones, y se circunscribe en una problemática de mayor índole, es decir, los diagnósticos acerca de la crisis urbana y las propuestas alternas para combatirla, que incluyen desde el huir del espacio urbano hasta el rescate del mismo.

El espacio público es hoy el espacio para la materialización del conflicto en sociedades duales y fragmentadas; (...) de su adecuado tratamiento pueden emerger buenos ejemplos de integración y convivencia, o, por el contrario, si en él priman las lógicas del interés privado o la falta de planificación territorial, podremos vivir en nuestras ciudades el regreso del tribalismo y la indefensión de los grupos más vulnerables. (Bernal y Mensa, 2009:41).

En última instancia, el nexo entre miedo urbano y ciudadanía es de larga data, pues se remonta teóricamente al pensamiento hobessiano del siglo XVI y su propuesta de un estado de naturaleza, donde priman la ley del más fuerte y la ausencia de derechos e instituciones, caracterizado como una guerra de todos contra todos, en la cual el miedo es el punto de partida para la justificación del Estado, en tanto institución que proporciona protección y seguridad (Hobbes, 1980), construcción política que será sólo posible bajo la idea matriz del iusnaturalismo sostenida en el principio básico de los derechos naturales del hombre. Desde la perspectiva hobbesiana se va generar una extensa discusión sobre la relación entre derechos, libertad y seguridad:

El tema de cohesión de las categorías de libertad y seguridad es un tema clásico en el pensamiento occidental (...). Y es un tema, como se comprenderá, de la máxima relevancia práctica porque determina, en cierta medida, nuestro propio modo de vida y nuestra parcela en la que se desarrolla la existencia (...); la posición mayoritaria entiende que se trata de categorías que actúan dialécticamente y en contradicción (Fernández, 2010: 9-10).

33

En el presente texto, por consiguiente, se persigue pensar la asociación entre miedo urbano y ciudadanía social en el espacio urbano tomando como referencia a la Ciudad de México, partiendo de una concepción de poder que ya se ha hecho explícita. ¿Cómo se produce la ciudadanía social al interior de una ciudad despolitizada por el miedo? ¿Qué vínculo contemporáneo hay entre miedo urbano y ciudadanía social? Considerando que nos encontramos ante “un proceso en constante transformación y cambio, que supone una concepción del individuo como un sujeto reflexivo y de la ciudadanía como una estructura/estructurante” (Luque y Rodríguez, 2018:132).

El miedo sin adjetivo

El miedo es uno de los sentimientos más antiguos de la condición humana. Emerge ante las nociones de riesgo, ausencia de seguridad o de control acerca de la realidad social o su entendimiento, en aquellos momentos en que la humanidad se halla en tensión ante el mundo y su crisol de expresiones. En tal sentido, el miedo es parte de una estrategia de supervivencia

que prepara al ser humano para su defensa (Jaidár, 2002: 104), por consiguiente, su existencia “no es un accidente, sino una manera de comprender y vivir el mundo y la condición humana de una forma enteramente brutal” (Ramírez, 2002: 160), pues hay una diferencia específica entre miedo y terror: “El miedo anida lentamente y crece conforme lo procura el pensamiento. (...) Pero el terror es el salto momentáneo, el espanto frente a la visión, el balde de agua fría ante el reino de lo monstruoso” (Lazo, 2012: 32).

Sin embargo, entender qué quiere decir miedo en nuestro tiempo presente es complicado, teniendo en cuenta que se trata del campo de la definición de los sentimientos, más si se considera que: “En ciertos periodos se incrementa y en otros descende. También cambia aquello a lo que tenemos miedo, y cómo respondemos” (Antón, 2006). Con todo, su existencia es tangible y posible de rastrear. Por ser un sentimiento universal, toda cultura, en cada parte del mundo, ha empleado una palabra para nombrarlo. Por ello, para comenzar, partiendo desde la lingüística es posible indagar sobre su origen y significación. En la Antigua Grecia había un vocablo con el cual se hacía alusión al miedo: *phóbos*.

Según un artículo del profesor Vicente Domínguez “El miedo en Aristóteles”, el concepto de “phóbos” (miedo) debuta en la literatura occidental en la *Ilíada* de Homero. Pero es preciso señalar que Phóbos todavía no significaba “miedo” cuando Homero lo menciona como la personificación divina de una acción que se presenta en el campo de batalla en compañía de Deîmos (Terror) y Eris (Discordia, disputa). Exactamente, “phóbos”, en Homero, es un nombre de acción derivado del verbo phébomai, que significa “huir (Miralles, 2013).

34

De la misma forma, el término *phóbos* se origina de *phébomai* o *phobèomai* que también significa huir (Domínguez, 2003:662), como señala el lingüista francés *Pierre Chantraine* en su *Dictionnaire étymologique de la langue grecque. Histoire des mots* al referir que el significado de *phébomai* era empleado en el mundo antiguo especialmente cuando se hablaba de embargo por las tropas de pánico, huyendo a toda prisa y desorden (Domínguez, 2003: 662). Por lo que Phóbos y *Deîmos*, huir y terror respectivamente, en un inicio se encontraban relacionados con una acción surgida de la confrontación en la guerra.

Posteriormente, Platón (427-347 a. C.), en su diálogo socrático conocido como *Laques*, definió al miedo en contraste con la valentía y lo vinculó con los valores formativos del carácter.

En la sociedad ateniense de los siglos V al IV a. C. nadie se habría atrevido a menospreciar la valentía, esencial para la defensa de la ciudad, a la vez que para medir la calidad de los ciudadanos. Sólo Sócrates, con su habitual sutileza, pudo convencer a sus interlocutores de que no había valor sin sabiduría porque sólo el conocimiento permite distinguir “lo temible de lo inofensivo, tanto en la guerra como en todas las otras circunstancias (Gonzalbo, 2009:23).

Por su parte, Aristóteles reflexionó varios aspectos relacionados con el miedo; en primer lugar, identificó al miedo como una pasión, es decir, como “todo lo que va acompañado de placer o dolor” (Aristóteles, 1985: 165); en segundo lugar, proporcionó una definición del miedo, pues siguiendo al mismo Aristóteles: “Está claro que tememos las cosas temibles y que éstas son, absolutamente hablando, males; por eso, también se define el miedo como expectación de un mal. Tememos, pues, todas las cosas malas”; finalmente, señaló especies de miedo, comenzando con el pudor, dado que este último “se parece más a una pasión que a un modo de ser. En todo caso, se lo define como una especie de miedo al desprestigio y equivale a algo parecido al miedo al peligro, de la misma forma: “El hombre que por naturaleza tiene miedo de todo, incluso del ruido de un ratón, es cobarde con una cobardía animal, pero el que tenía miedo de una comadreja actuaba por enfermedad” (Aristóteles, 1985: 302).

Aquí es preciso señalar que desde la antigüedad se presenta el vínculo entre ciudad y ciudadanía, es decir, los ciudadanos como habitantes de las ciudades, con deberes y derechos asignados en tanto miembros de las propias ciudades. Más adelante, el filósofo neoplatónico Amonio de Atenas (siglo I e. c.) fue de los primeros pensadores en diferenciar entre *phóbos* como un golpe actual y transitorio producido por algo aterrador, y *déos* como la sospecha de un mal venidero duradero (Domínguez, 2003:665).

En lo que atañe al mundo europeo occidental, los orígenes y significados del miedo son más difíciles de indagar. En el idioma español, miedo proviene del latín *metus*. La Suma Teológica de Santo Tomás de Aquino escrita en el siglo XIII trata del *metus* o *timor* (temor) como términos equivalentes, los dos pertenecientes a las pasiones del alma, concretamente las de la ira, contrapuestos a la esperanza y a la audacia.

[El miedo] pertenece a las pasiones de la ira: en lo tocante a la imaginación del futuro, se opone a la esperanza; en lo tocante al comportamiento, se opone a la audacia. Sólo la ira propiamente dicha no tiene contrario: estalla en presencia de un mal que difícilmente se soporta. Resignarse ante un mal presente o, al contrario, no aceptarlo, transforman a la ira, o en una tristeza infinita –pasión de deseo– o en un arrebato de rebeldía –forma específica de la ira–No deja ésta lugar para la huida. Efectivamente, *stricto sensu*, lo contrario del mal presente es el bien presente, el cual suscita alegría e inmovilidad. El contrario de la ira propiamente dicha pertenecería a las pasiones del

deseo, según una oposición totalmente abstracta entre inmovilidad y movimiento. Toda esta taxonomía, tan asimilada por las ideas del tiempo que no necesita aclaraciones, está sacada de la *Summa Theologica*. (Pralon-Julia, 1983:41).

En el texto de (Covarrubias 1943: 1611), miedo, temor y horror son lo mismo y emergen frente a las amenazas presentes o futuras, ya sea en los temerosos o en los temerarios. Destacable es, asimismo, su última observación acerca del miedo como medio para conseguir ciertos intereses deshonestos, inclusive entre aquellos que tienen poder. ¿Qué habrá pretendido advertir Covarrubias? Posiblemente se pueda comprender revisando el trabajo de un contemporáneo de Covarrubias Orozco, el jurisconsulto Antonio Cabrerros Avendaño, quien llevó a cabo una disertación teórica acerca del miedo y las consecuencias de recurrir a él para establecer pleitos o denuncias en el Derecho, en su *Methodica Delinatio de Metu: Omnibus tan Ivrie quam Theologiae Professoribus proscripta...* de 1634, la cual “sólo se conoce por la breve reseña de E. Cotarelo y Mori en su Bibliografía de las controversias sobre la licitud del teatro de España” (Pralon-Julia, 1983:41). En este texto se advierte que el miedo podría convertirse en el resorte de la tiranía, lo que posiblemente también advertía (Covarrubias 1943: 1611), referente al actuar cobarde por sentirse amenazado o constreñido por una fuerza mayor.

36

Cabrerros Avendaño también proporciona algunas etimologías y conceptualizaciones acerca del miedo retomadas de Aristóteles y de otros pensadores como el polígrafo romano Marco Terencio Varrón (116-27 a. n. e.), Tomás de Aquino (1224/1225-1274) y el humanista italiano Julio César Escalígero (1484-1558) (cfr. Pralon-Julia, 1983). En tal sentido, y para el propósito de este apartado, Cabrerros Avendaño identifica diversos tipos de miedo (*metus*):

Timor se aplica al miedo ante un peligro cercano; al de un peligro más lejano, *metus*, que puede ir acompañado por la precaución (providentia) y el cuidado (cura). Tremor sólo designa la agitación física; pavor, un sobresalto repentino que expulsa al *animus* de su centro natural; *consternatio* tiene efectos duraderos... El miedo se llama terror cuando se infunde a los demás, *metus* cuando lo siente uno mismo. (Pralon-Julia, 1983:39).

Como puede apreciarse, el miedo ha sido –y continúa siendo– objeto de varias reflexiones y exámenes filosóficos desde la Antigüedad, resultado de la experiencia humana al vivirlo en carne propia o de observar sus expresiones y efectos en otros, ya fuera la clase noble, los intelectuales o la gente del pueblo. Ya se atendió cómo varias de las primeras conceptualizaciones sobre el miedo continuaron en siglos posteriores, y aunque cada pensador

en cada momento diferenció su significado, es posible decir que de forma general se mantuvo la idea de que miedo, temor y terror eran sinónimos de la emoción producida por un mal o riesgo perentorio o venidero, fuera éste real o supuesto (Gonzalbo, 2009). Acaso ahora se tenga una mejor idea de lo que las personas de otros tiempos tenían en mente cuando decían tener miedo, aunque justo por ello es importante preguntarse si esto dista o no de lo que hoy en día representa para las personas tener miedo.

Vale señalar que, no obstante que emerge en todos lados y en todos los tiempos, el miedo ha atravesado por variaciones culturales que le han hecho presentar diversas aristas y distintos matices psicológicos, así como respuestas fisiológicas, conforme los grupos sociales han desarrollado su estado mental y material: “los temores cambian según el tiempo y los lugares en relación con las amenazas que abruma” (Delumeau, 2002b:11), en consecuencia, tenemos diferentes tipos de miedo, ya sean expresiones individuales o construcciones culturales colectivas, desde las cuestiones conscientes y supuestamente objetivas, hasta las cuestiones inconscientes o reflexivas, acorde al lugar y la época.

En tal tenor entendemos que el miedo, y en este caso, el miedo urbano es un dispositivo que inhibe la producción de la ciudadanía social desde abajo, desde la sociedad civil hacia el Estado, ya que suprime la posibilidad de la construcción de la acción colectiva (movimientos sociales), cómo herramienta política para disputarle a las élites la posesión y la distribución de los recursos económicos, simbólicos y sociales de nuestras comunidades políticas, ya que el despliegue de la violencia desatada por el crimen organizado asociado con las élites políticas, suprime la politización del espacio público urbano, una muestra de ello fue el caso de la ciudad de Iguala durante el secuestro y la desaparición de los 43 estudiantes de la Escuela Rural Normal Manuel Isidro Burgos en el 2014. Es por ello que el siguiente apartado desarrolla la articulación entre ciudadanía social, ciudad y miedo urbano.

La ciudadanía social, ciudad y miedo urbano en la Ciudad de México

En la investigación los miedos urbanos son un enfoque –entre otros que puede haber– desde el cual observar y examinar las representaciones y las prácticas sociales del espacio urbano en la Ciudad de México, procurando dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿qué miedos urbanos como representaciones de la inseguridad urbana existen en la ciudad? ¿Dónde,

cuándo y a quiénes se teme en la Ciudad de México? ¿Qué papel fungen los miedos urbanos en la sociabilidad en el espacio urbano?

Se derivan de tales interrogantes que los miedos urbanos no son únicamente una manera de hablar sobre el mundo sino también un modo de estar en éste, de vivir en la ciudad y de relacionarse con los demás ciudadanos, pues “la ciudadanía es un concepto propio del derecho público, que (...) se ha extendido a otros campos y además de la ciudadanía civil y política se habla de ciudadanía social, administrativa, cultural, laboral” (Mazza, 2009: 8). En la ciudadanía social se entrelazan nociones fundamentales de libertad, justicia, equidad, legitimidad, representación política y Estado de Derecho democrático; asimismo, las personas en su vida diaria desarrollan interacciones sociales que proporcionan consistencia a estos términos; puesto que, “ante los cambios de las últimas décadas se ha ido dando una apropiación discursiva de la ciudadanía concebida como un conjunto de derechos individuales. Se puede observar que cualquiera que anda por la calle y no se siente respetado, dice: ‘no estás respetando mis derechos ciudadanos’” (Garretón, 2007: 58). Se ve también aquí un poder que es relacional en tres sentidos: “a) poder ambiental, b) relaciones de poder, c) poder personal” (Delahanty, 1996:135).

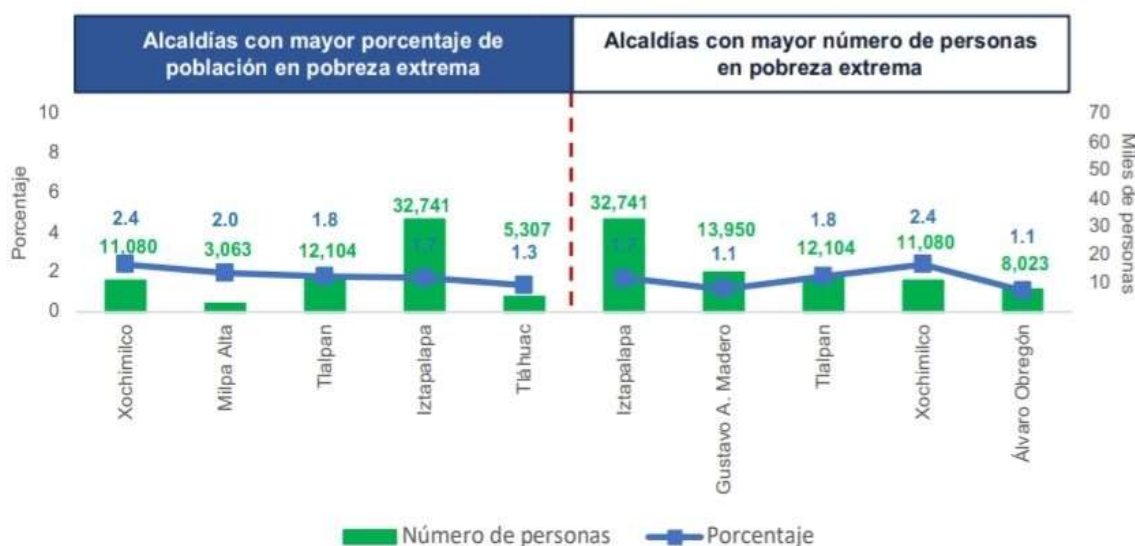
38

Siguiendo esta argumentación, es posible señalar ciertos sectores de la Ciudad de México, en especial en la zona oriente que comprende las alcaldías de Venustiano Carranza; Iztacalco, Tláhuac e Iztapalapa, en dónde el miedo urbano es una realidad presente en sus vidas:

Durante la segunda semana de septiembre de 2012, la ciudad de México experimentó un estado anímico que no se había producido desde hace muchos años. Tal experiencia probablemente sólo puede ser equiparable a la vivida en 1968 (cuya evocación social todavía perdura), o a la memoria social conservada de la decena trágica de 1913 (registrada en libros de texto de historia o incluso narrada a los padres por sus abuelos y bisabuelos). En efecto, durante esos días aciagos de septiembre de 2012, tuvo lugar un evento inédito en su historia reciente: el miedo, el temor, la zozobra, la incertidumbre, la angustia, el desasosiego experimentados de manera personal, familiar y vecinal, dieron lugar a un fenómeno de histeria colectiva que se apoderó de la vida cotidiana de miles de habitantes de su zona más densamente poblada: el oriente de la ciudad. En las delegaciones de Iztacalco, Iztapalapa, Tláhuac y Xochimilco y los municipios mexiquenses conurbados de Netzahualcóyotl, Chimalhuacán, Ecatepec, Chicoloapan, Chalco, Ixtapaluca — entre otros (...) Camionetas, con vidrios polarizados recorren municipios, delegaciones y colonias de esa parte de la ciudad y con altavoces amenazantes conminan a los vecinos a que se refugien en sus casas, a que se escondan, que en ellas guarden sus autos ya que grupos numerosos de hombres armados vienen, a pie o en vehículos, asaltando a los transeúntes, a las familias y a los comercios. (Nieto, 2014: 34).

Conjuntando los aspectos conceptuales y empíricos expuestos hasta el momento, sostenemos que el miedo urbano es un modo de definir, clasificar, representar y analizar un proceso de despolitización y desciudadanización en la zona oriente de la Ciudad de México, que inevitablemente conlleva la abstracción de determinados matices y diferencias que en efecto existen si se examinan con precisión la edad, el género, la clase social, el lugar de residencia y los posicionamientos ideológicos en esta capital. No en vano la zona oriente de la Ciudad de México concentra los indicadores más altos de pobreza y exclusión social, ello se puede ver en el cuadro siguiente:

Tabla 1. Pobreza extrema en la ciudad de México en el 2015



Elaboración: Tabla elaborada a partir del Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval).

Cómo se observa con claridad, en el 2015, las cinco alcaldías con mayor porcentaje de pobreza extrema fueron Xochimilco, Milpa Alta, Tlalpan, Iztapalapa y Tláhuac y juntas concentraron en ese año el 60.8% de la población de la entidad federativa en esa situación (CONEVAL, 2020: 47). Este dato es muy importante debido a que nos permite situar un

indicador (la pobreza), en la configuración de la relación miedo urbano y ciudadanía social, asimismo: “el alto nivel de preocupación de los habitantes de la Ciudad de México, respecto a la inseguridad pública –expresado en el hecho de que, en el 2018, el 72,2% de la población lo cite como uno de los tres problemas más inquietantes, adquiere aún mayor relevancia cuando se compara con la valoración efectuada sobre otros problemas sociales que afectan igualmente a los capitalinos como la corrupción (mencionado por el 33.7% de los capitalinos como una de las principales dificultades a las que se enfrentan), además, es importante indicar que en el segundo semestre del 2021, el 8.1% de comercios de la Ciudad de México fueron objeto de los delitos de cobro por derecho de piso y extorsión, principalmente en las alcaldías Benito Juárez, Coyoacán y Cuauhtémoc (Proceso, 2021), en esta dirección, el Informe: “Ciudad de México, 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial”, elaborado por la Fundación México Evalúa, señaló los principales problemas que perciben los habitantes de la Ciudad de México, los cuales se expresan en el siguiente gráfico:

Tabla 2. Los principales problemas de la Ciudad de México

Principales problemas	2011	2014	2018
Inseguridad	63.4	69.2	77.2
Corrupción	27.7	33.1	33.7
Aumento de precios	28.5	33.9	29.5
Falta de castigo a delincuentes	13.3		28.3
Desempleo	44.8	38.9	27.7
Escasez de agua	22.1	17.6	23.1
Narcotráfico	22.2	16.8	22.4
Educación	25.7	23.1	18.1
Pobreza	21.3	23.6	16.5
Salud	22.0	18.6	14.1

Elaboración: Tabla elaborada a partir del Informe Ciudad de México, 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial.

Desde esta tesitura, partiendo de los datos y aspectos teóricos expuestos, consideramos que la simbolización del espacio urbano consiste en un proceso que establece límites, fronteras y umbrales al interior de la misma ciudad; asunto sumamente vinculado a la identidad y a la diferenciación, la ciudad implica incluso un lenguaje y una organización social, en dónde el Estado o los gobiernos subnacionales ceden su capacidad de integración social y del monopolio exclusivo de la coacción de la fuerza a otras organizaciones informales como la

“Unión Tepito” y el “Cartel de Jalisco Nueva Generación”, que han impuesto junto con otras organizaciones menores “el cobro de piso” en negocios y comercios instalados en esta zona (Vela, 2000).

El miedo urbano hace que la ciudadanía se preocupe más de la inseguridad, de la corrupción y de la impunidad y deje en segundo plano a derechos sociales fundamentales como el derecho al trabajo, a la educación, la salud y la vivienda, así el miedo urbano ubica al sujeto político en el aislamiento, la marginalidad y la despolitización, tornándolo en un consumidor dedicado a la sobrevivencia, el miedo urbano va del espacio privado de la casa hacia la inseguridad generalizada e ignota del espacio público. Para el caso de la Ciudad de México: “El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) alertó al Senado que los niveles de inseguridad, que los mexicanos perciben igual que antes, llevaron a la sociedad a incrementar su aislamiento, porque se siente vulnerable de ser víctima de algún delito y prefiere mantenerse en su casa, hablar lo menos posible con las personas, porque no les tiene confianza” (Robles, 2016).

Más allá de las diferencias de edad, género y clase social, la casa aparece como el espacio de seguridad urbana, repitiendo su posición estratégica anclado en lo privado. Las sociedades occidentales se han conformado con base en la delimitación entre el espacio privado y el público; frontera que, como tal, distancia y a la par articula, siendo precisamente la puerta el dispositivo que impide o permite traspasar dicha frontera, “dentro del espacio que los dos términos delimitan, desde el momento en que este espacio es ocupado totalmente (no existe una tercera posibilidad), a su vez ellos se delimitan mutuamente, en el sentido de que el espacio público llega hasta donde comienza el privado y viceversa” (Bobbio, 1992:12 cit. por Treviño Carrillo y De la Rosa Rodríguez, 2009:28). Es relevante recordar aquí que, siguiendo a Michel Foucault, el término dispositivo remite a:

(...) un conjunto resueltamente heterogéneo que compone los discursos, las instituciones, las habilitaciones arquitectónicas, las decisiones reglamentarias, las leyes, las medidas administrativas, los enunciados científicos, las proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas. En fin, entre lo dicho y lo no dicho, he aquí los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que tendemos entre estos elementos. [...] Por dispositivo entiendo una suerte, diríamos, de formación que, en un momento dado, ha tenido por función mayoritaria responder a una urgencia. De este modo, el dispositivo tiene una función estratégica dominante [...]. He dicho que el dispositivo tendría una naturaleza esencialmente estratégica; esto supone que allí se efectúa una cierta manipulación de relaciones de fuerza, ya sea para desarrollarlas en tal o cual dirección, ya sea para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas. Así, el dispositivo siempre está inscrito en un

juego de poder, pero también ligado a un límite o a los límites del saber, que le dan nacimiento, pero, ante todo, lo condicionan. Esto es el dispositivo: estrategias de relaciones de fuerza sosteniendo tipos de saber, y [son] sostenidas por ello (Foucault cit. por Agambem, 2011:250).

Empero, y aun considerando los dispositivos, a toda frontera hay que contextualizarla y analizar su comportamiento a través del tiempo. De esta forma, los testimonios indican la reciedumbre de una frontera preexistente, la existente entre lo privado y lo público, entre la casa y la calle, proceso que se observa en la obturación a través de rejas y alarmas de las estructuras destinadas a la comunicación entre ambos espacios.

En la ciudad de México, por lo menos 805 calles de diferentes colonias están cerradas por plumas, macetas, rejas o casetas, lo que impide el libre tránsito peatonal y vehicular, o bien son de acceso restringido, precisa un informe de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSP-DF) entregado a la Asamblea Legislativa (ALDF).

El reporte, fechado el 13 de abril de 2011 y signado por el titular de esa corporación, Manuel Mondragón y Kalb, detalla que la delegación Cuauhtémoc es la que mayor número de calles tiene con esas condiciones, con 110, seguida por Tlalpan, con 92; Gustavo A. Madero, 85; Álvaro Obregón, 82; Coyoacán, 81; Venustiano Carranza, 75; Iztapalapa, 73; Iztacalco, 68, y Miguel Hidalgo, 44 (Llanos, 2011:36).

Por otro lado, el barrio ha sido identificado como un ámbito que proporciona seguridad, “un dominio del entorno social puesto que es para el usuario una porción conocida del espacio urbano en la que, más o menos, se sabe reconocido” (Mayol, 1999:8). Varias reflexiones acerca de este tópico resaltan en el barrio las dimensiones del conocimiento del territorio y el reconocimiento de las personas, construidos con base en las prácticas cotidianas del espacio barrial como fuentes de seguridad, lo que no implica la ausencia de conflictos:

42

(...) es también el barrio el lugar de la infancia compartida y de las amistades y amores primeros (...), el niño crece y se desarrolla como ser social sobre la base de su expansión y orientación en “ese” su espacio urbano; (...) ya más adolescente, el control progresivo del barrio por las afinidades colectivas (...). Es en esos espacios “conquistados”, y modeladores del carácter y los modos culturales de conducta “atavismo de barrio” en que se abre el conocimiento del campo de los posibles empleos y las definiciones vocacionales, unidas íntimamente a la práctica informal del deporte, las fiestas y los escauceos amorosos tempranos y fuera del barrio, pecaminosos. (González, 1991: 2).

Sin embargo, concretamente para la Ciudad de México, y de acuerdo con los resultados de la Segunda Encuesta de Calidad de Vida en la Zona Metropolitana del Valle de México del Programa ¿Cómo vamos ciudad de México?, realizada en 2015 y respaldada por el periódico mexicano El Universal y la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), una “cifra que no

se había registrado en mucho tiempo, desde febrero de 2014, es la de personas víctimas de algún delito. En la encuesta actual 43% de los entrevistados dijeron que ellos o algún integrante de la familia que vivía en su misma casa han sido víctimas de algún delito” (Ordóñez, 2015: s/p.). Esta información muestra la tendencia hacia un miedo generalizado a partir del cual la ciudad “es hoy uno de los escenarios donde la violencia muestra con mayor frecuencia su rostro de muerte” (Reguillo, 1996a:28). De hecho, la encuesta antes referida señala que:

Los habitantes del Distrito Federal perciben que la inseguridad ha empeorado en la capital del país y desde el inicio de este año, los que así opinan son el porcentaje más alto desde 2004. (...) Actualmente 71% de los encuestados percibe que la inseguridad ha aumentado en el lugar en el que viven durante el último año frente a 25% que cree que ha disminuido. En septiembre de 2004 eran más las personas (45%) que percibían que la inseguridad había disminuido que aquéllos que afirmaban que había aumentado (42%). (Ordóñez, 2015).

Sin embargo, salvo particularidades, la ciudad no necesariamente es significada como peligrosa en su totalidad. Y, aún en el caso de que lo fuera, ello no supone la supresión de estigmas territoriales. La ciudad se segmenta y se indican las zonas peligrosas.

43

La Ciudad de México ocupa el segundo lugar de 35, de las ciudades en las que sus habitantes consideran más peligrosas para vivir, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) de marzo pasado, realizada por el Inegi. (...) De acuerdo con la encuesta las ciudades con mayor percepción de inseguridad son Villahermosa con 89.7%, la zona Norte de la Ciudad de México con 87.4% y Acapulco de Juárez con 85.8% (...) Además la zona Sur de la Ciudad de México destacó por ser la que tuvo más reportes de conflictos o enfrentamientos con 89.6% (...) Las ciudades con menos reportes por conflictos entre la población fueron Reynosa con 12.4%, Ciudad Juárez con 38.9% y la región Poniente de La Capital con 45.5%. (López, 2016).

De igual modo, se despliegan manuales de sobrevivencia urbana, entendidos como “códigos no escritos que prescriben y proscriben las prácticas en la ciudad” (Reguillo, 2008:71). Así, muchos de los espacios a los que se les teme bien pueden ser ubicados en las afueras de la ciudad, (Sánchez, Carrillo).

La plancha de asfalto sigue avanzando, y los barrios bravos seguirán surgiendo, porque aún no existe un plan maestro de crecimiento y un desarrollo económico uniformizado que garantice lo contrario en la periferia. De Tepito, la Merced y la Candelaria de los Patos pasamos al Barrio Norte, La Joya, San Felipe de Jesús y Santa Martha Acatitla, para después conocer el Bordo de Xochiaca, la colonia de El Sol, La Blanca, Ciudad Cuauhtémoc y

Chimalhuacán. (...) Visitando estos lugares hay que procurar comportarse con la mayor naturalidad posible. Cualquiera persona con dotes de observación, al cabo de poco tiempo, entenderá los ritos y los códigos de la gente que los habita... aunque siempre nos serán ajenos.

Se le teme a lo desconocido, se le teme a lo estigmatizado, y estos dos miedos se conjugan en espacios represivos, es decir, espacios que han sido dotados de un sentido socialmente reconocido como excluyente (Carter, 2002); aunque, de hecho, muchas personas no tengan un conocimiento directo de tales lugares, puesto que no forman parte de sus recorridos cotidianos por la ciudad.

Ahora bien, así como se le sitúan territorios, al miedo urbano también se le designa un tiempo, de tal modo que la noche se presenta como el tiempo del miedo urbano.

Una encuesta elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que recoge datos a marzo de 2015, mostró que 68 de cada 100 mexicanos que viven en zonas urbanas sienten que su ciudad es insegura. (...) El estado de inseguridad que perciben los habitantes de zonas urbanas se ha expresado en cambios de rutinas. (...) 53 de cada 100 dejó de caminar por los alrededores de su vivienda después de las ocho de la noche (González Amador, 2015: s/p).

44

La noche se presenta como el tiempo en el cual el espacio urbano adquiere un nuevo significado, mayormente negativo, pues aparecen otros actores y otras prácticas y, para quienes transitan a tales horas, la ciudad presupone estar a la defensiva en los espacios urbanos durante la noche. Por ejemplo, ya en 2003 se indicaba que: “Las mujeres del Distrito Federal sienten temor de salir de noche, tratan de no hacerlo solas y otorgan a sus gobernantes bajas calificaciones por su desempeño en la lucha contra la delincuencia, según los resultados de una encuesta (...) realizada por la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)” (Martínez, 2003).

Finalmente, de la misma forma que con los espacios y los tiempos, se construyen otros identificados como sospechosos de peligro, y esta identificación influye en las maneras de sociabilidad en el espacio urbano, cuando el miedo se establece como una constante de las relaciones sociales en la ciudad y se producen precauciones a partir del miedo a las zonas estigmatizadas, en las cuales “residentes y lugar de residencia cargan con la misma catalogación” (Pyszczek, 2012:45).

Al respecto se puede deliberar en dos figuras; por una parte, la policía, pues: “En la mayoría de las ciudades de América Latina (AL), la relación de los jóvenes con los cuerpos policiales es de desconfianza y hasta de miedo, declaró Arturo Alvarado Mendoza, investigador de El Colegio de México (Colmex)” (Onetti, 2014: s/p.). De manera concreta para la Ciudad de México:

(...) el Instituto [de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México] entregó al Senado una parte más de su investigación Los Mexicanos Vistos por ellos Mismos, ahora en materia de percepción de seguridad, en la que llama la atención que 29.2% de los habitantes de la Ciudad de México y del Estado de México tienen temor de ser víctimas de agresiones físicas por parte de los cuerpos policiacos, porcentaje superior al sentir de mexicanos que viven en estados donde se ha documentado el abuso de los cuerpos policiacos (Robles, 2016).

En segunda instancia, la delincuencia bien puede ser la otra figura que genere temor. La figura del delincuente y la emergencia de los delitos se relacionan en cuestión de representación –no de hecho– con determinadas condiciones de vida: la pobreza, un período particular de la vida: juventud, y determinados consumos: alcohol y drogas. “Comúnmente se piensa que la pobreza, el desempleo y la desigualdad económica, son las causas principales de la delincuencia” (Ampudia, 2013).

45

De esta manera, se delimita al otro en la figura del pobre y, concretamente, del joven marginal vinculado casi como sinónimo a los vicios y a los delitos. La identificación en el espacio urbano de personas que coincidan con este estereotipo guía la puesta en marcha de prácticas de distanciamiento y evitación; no se frecuentan los lugares en donde se los pueda encontrar, y así surge el vínculo del miedo a las zonas estigmatizadas. “Las personas recurren al aislamiento para encontrar seguridad, pues crean una ‘armadura’ para evadir la vulnerabilidad que sienten ante la inseguridad que se vive en su comunidad, estado o país. Sin embargo, esta ‘forma de protección’ puede traer consigo otras consecuencias que llegan a erosionar condiciones básicas que permiten una mejor convivencia” (Robles, 2016.).

Así lo urbano conduce al problema de la accesibilidad y la diversidad: “la gente reacciona no sólo al hecho de estar cerca, sino a estar cerca de tipos particulares de personas”. (Hannerz, 1987:117): Estas relaciones en el espacio urbano, que son relaciones de poder, sobrepasan la relación entre extraños, entre anónimos. Superan la experiencia de la pluralidad, poniéndose en juego mecanismos de alteridad e identidad. Atributos que sirven como indicios de la edad, el género, la etnicidad, la clase y la ocupación –entre otras– promoviendo, según los casos, el

acercamiento, la indiferencia, el rechazo, la evitación; y reafirmando, por cierto, la idea de Donzelot (2012), en cuanto a que el espacio urbano es el sitio desde el cual se organizan las divisiones, oposiciones y los conflictos sociales más significativos, tanto como la cristalización de las principales desigualdades.

Al examinar el miedo nos hallamos ante la disyuntiva de la alteridad y la desigualdad, disyuntiva que es una cuestión clave para la ciudadanía social, pues si todos los ciudadanos son iguales, ¿Por qué se les tiene miedo a algunos y a otros no?

Como afirma Kessler (2006:17), más allá de que la alteridad no sea dicotómica, “siempre se teme a otro, que en algún punto se considera no-igual, por razones morales, étnicas, etarias, de origen o más bien algunas de estas combinadas”. Y en tal dirección pareciesen observarse en la cultura local de seguridad de la Ciudad de México campos de sentido específicos que vinculan entre sí diferentes relaciones de poder: calle, noche, pobreza, juventud, adicciones.

Reflexiones finales

Si se interroga a cualquier transeúnte actual de la Ciudad de México a qué le tiene miedo, posiblemente diga que le teme más a un carro que al infierno o más a un asalto –las investigaciones estadísticas mencionadas en el presente texto apoyan esto último– que al fin del mundo. Sin tomar una postura concluyente, habrá que tipificar que los miedos urbanos exceden a los delitos que se cometen en la ciudad. El miedo urbano refiere a un proceso más complejo. Ésa es la premisa del presente ensayo. El miedo urbano expresa una incertidumbre más profunda, mixtura de inseguridad urbana, desprotección y angustia. Frente al caos y la desestabilización de antiguas certezas de la Ciudad de México emerge la necesidad de poner en orden al mundo y el miedo urbano es un artilugio que responde de modo insuficiente y problemático a esta necesidad.

Se ha intentado mostrar cómo determinadas representaciones modelan un tipo de vínculo con los demás y orientan las prácticas en el espacio urbano de la Ciudad de México a partir de un poder entendido como la capacidad para llevar a cabo actos que promueven fuerzas en el espacio vital de una persona. El miedo urbano, producto de la ciudad, está en el centro del debate, es un objeto de investigación en disputa, y quienes aquí escriben consideran que cabe la posibilidad de que existan –o se creen– otras maneras, modos y formas de nombrarlo y de combatirlo en pro de la ciudadanía social, sobre todo de la Ciudad de México, donde se

observan dos componentes; en primer lugar, la violencia se incrementa más que el delito, lo que perjudica las relaciones sociales de los habitantes de la Ciudad de México; en segunda instancia, es que la mayor parte de actos de esta índole se presentan en las concentraciones urbanas donde se contrastan la pobreza y la riqueza.

De manera general, los habitantes de la Ciudad de México viven una inseguridad urbana, están perdiendo el derecho a la ciudad, porque ya no pueden disfrutar plenamente de los espacios que les ofrece la ciudad, por el miedo no salen de noche; las universidades han incrementado su vigilancia por medio de rejas de seguridad, policías y eliminando algunos, los cursos nocturnos; y en el sector empresarial una parte de los capitalinos prefiere no laborar horas extras para preservar su seguridad; desde el ámbito personal los habitantes viven en complejos habitacionales con una máxima seguridad para proteger sus vidas.

Ahora la inseguridad urbana y el miedo urbano están consolidando nuevas exclusiones, coartando cada día el disfrute de la ciudad y el ejercicio de una ciudadanía social plena, pues no puede haber inclusión sin seguridad. La experiencia capitalina muestra que la inseguridad urbana y el miedo urbano, cuando arrebatan la seguridad plena de habitar, despojan de la libertad. Por ello es momento de pensar, ¿qué se está haciendo para recuperar la plena ciudadanía social y el poder en la ciudad?

Aún más el miedo urbano, producto de la ciudad, está en el centro del debate, es un objeto de investigación en disputa que influye en la producción o desmodernización de la ciudadanía en todas sus dimensiones (civil, política y cultural) y quienes aquí escriben consideran que cabe la posibilidad de que existan –o se creen– otras maneras, modos y formas de nombrarlo y de combatirlo, sobre todo de la Ciudad de México ya que afecta y determina la configuración de los derechos. Por ello es momento de pensar ¿Qué se está haciendo para recuperar la plena ciudadanía social y el poder en la ciudad? Una respuesta tentativa a esta pregunta nos plantea dos rutas posibles, la primera de orden teórico nos lleva a proponer el embonamiento de la idea de la ciudadanía con la de agencia (Luque, 2006 y O'Donnell, 2010), para comprender el papel del miedo urbano en la producción de los derechos y de la ciudad desde la sociedad civil o la imposibilidad de producir derechos.

En términos analítico/empírico la idea de “miedo urbano” se transforma en una apropiada variable que puede generar los indicadores apropiados para cualificar y cuantificar el impacto de este fenómeno en los cambios, permanencias y transformaciones de la Ciudad de México.

Referencias

- Agambem, Giorgio (2011, mayo-agosto). “¿Qué es un dispositivo?”. En *Sociológica*, Año 26, Núm. 73, págs. 249-264. Disponible en: <http://www.sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/112> visitada 21-03-2021.
- Amendola, Giandomenico. (2000). *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste Ediciones.
- Ampudia, Nora. (2013). “Delincuencia y pobreza: las cosas no son lo que parecen”. *Milenio*, setiembre, 9. Disponible en: http://www.milenio.com/firmas/dra-nora_c-ampudia_marquez/Delincuencia-pobreza-cosas-parecen_18_150764954.html visitada 01-11-2020.
- Antón, Jacinto. (2006). “Hoy tenemos tanto miedo como en la Edad Media y más que en el XIX”. Entrevista: JOANNA BOURKE | Historiadora”. *El País*, noviembre, 22. Disponible en: http://elpais.com/diario/2006/11/22/cultura/1164150006_850215.html
- Aristóteles (1985). *Ética nicomáquea / Ética eudemia*. Madrid: Gredos (Col. Biblioteca Clásica
- Bernal, Marcelo, y Andrea, Mensa. (2009). Algunas reflexiones sobre ciudad, espacio público y ciudadanía. *Provincia*, (22), págs. 41-65. ISSN: 1317-9535. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55513213003> visitada el 20-03-2020.
- Bourdieu, Pierre. (2000). “Sobre el poder simbólico”. En *Intelectuales, política y poder*, Traducción de Alicia Gutiérrez, Buenos Aires, UBA/EUDEBA, pp. 65-73.
- Carter, Paul. (2002). *Repressed spaces: the poetics of agoraphobia*. Londres: Reaktion Books
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social - Coneval (2020). Informe de pobreza y evaluación 2020. Ciudad de México. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Informes_de_pobreza_y_evaluacion_2020_Documentos/Informe_CDMX_2020.pdf visitada el 01-05-2021.
- Covarrubias, Sebastián de. (1943 [1611]). *Tesoro de la lengua castellana o española*. Barcelona. Disponible en: https://cvc.cervantes.es/literatura/criticon/PDF/054/054_126.pdf 01-05-2021.
- Delahanty, Guillermo (1996). “Psicología del poder”. En *3 Foro departamental de educación y comunicación 1995: Psicología*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 134-136.

- Delumeau, Jean. (1989a). El miedo en Occidente. España: Taurus.
- _____ (2002b). “Miedos de ayer y de hoy”. En El miedo. Reflexiones sobre su dimensión social y cultural. Medellín: Corporación Región, pp. 9-23.
- Domínguez, Vicente (2003). “El miedo en Aristóteles”. En *Psicothema*, Vol. 15, No. 4. pp. 662-666.
- Donzelot, Jacques (2012). ¿Hacia una ciudadanía urbana? La ciudad y la igualdad de oportunidades. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC (Col. Claves).
- Emperatriz Díaz García, Claudia, & Esteves Junio, Milton (2017). Violencia urbana e inseguridad en espacios de vida colectiva. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (Rbeur)*, 19 (3), pp. 440-458. ISSN: 1517-4115. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513954274003> visitada 01-05-2021.
- Espinosa, Francisco. (2014). “La inclusión social en los procesos globales de urbanización”. En ESTOA. Revista de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Cuenca; Vol. 3, No 5. Disponible en: <https://publicaciones.ucuenca.edu.ec/ojs/index.php/estoa/article/view/624/539> visitada 01-05-2021.
- Fernández, José. (2010). “Seguridad y libertad: ¿equilibrio imposible? Un análisis ante la realidad de Internet”. En Internet: un nuevo horizonte para la seguridad y la defensa. Seminario de Estudios de Seguridad y Defensa de la USC-CESEDEN, pp. 9-26, José Julio Fernández Rodríguez y Daniel Sansó-Rubert Pascual, editores. España: Universidad de Santiago de Compostela.
- Garretón, Manuel. (2007). “Democracia, identidades y reforma del Estado en América Latina”. Identidades, globalización e inequidad. Ponencias magistrales de la Cátedra Alain Touraine, pp. 51-65, María Eugenia Díaz de Rivera Sánchez, coordinadora. México: Universidad Iberoamericana / Universidad Jesuita de Guadalajara (Col. Separata).
- Gonzalbo, Pilar. (2009). “Reflexiones sobre el miedo en la historia”. En Una historia de los usos del miedo, pp. 21-34, Pilar Gonzalbo Aizpuru, Anne Staples y Valentina Torres Septién, editoras. México: Centro de Estudios Históricos - El Colegio de México / Universidad Iberoamericana.

- Habermas, Jürgen. (2013). “El Estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía”. En *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós, pp. 81-106.
- Hobbes, Thomas. (1980). *Leviatán, o, la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, 2ª ed. México. Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Jáidar, Isabel. (2002). “De espanto y otros sustos”. En *Los dominios del miedo*, pp. 103-123, Isabel Jáidar Matamoros, compiladora. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco. México.
- Kessler, Gabriel. (2006). “Miedo al crimen: representaciones colectivas, comportamientos individuales y acciones pública”. Ponencia presentada en *Coloquio Violencias, Culturas Institucionales y Sociabilidad*, noviembre, 10, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Lazo, Norma. (2012). *El mecanismo del miedo*. España: Montena.
- Luque, José y Luz, Rodríguez. (2018, julio-diciembre). “Ciudadanía, globalización y políticas sociales: Apuntes al debate Marshalliano”. En *ODLEZ. Revista del Observatorio Digital Latinoamericano Ezequiel Zamora*, Vol. 1, No. 1, pp. 132-152.
- López, Manuel. (2016). “Viven capitalinos con miedo”. *La Capital*, abril, 6. Disponible en: <http://www.lacapitalmx.com/subteraneo/viven-capitalinos-con-miedo> visitada 21-04-2021.
- Llanos, Raúl. (2011, 4 de mayo). “Enrejadas, al menos 805 calles en la ciudad: informe de la SSP-DF”. *La Jornada*, p. 36.
- Martínez, Martha. (2003). “Encerradas en sus casas por miedo a la delincuencia”. *CIMAC Noticias. Periodismo con perspectiva de género*, abril, 21. Disponible en www.cimacnoticias.com.mx/node/28610 12-04-2021.
- Mayol, Pierre. (1999). “El barrio”. En *La invención de lo cotidiano 2. Habitar, cocinar*, págs. 5-12, Michel De Certeau, Luce Girard y Pierre Mayol. México: Universidad Iberoamericana / Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente.
- Merino, Sergio y María Sánchez. (2007). *El problema del miedo en la ciudad: una temática para la investigación y enseñanza en la Geografía contemporánea*. *Revista Universitaria de Geografía*, 16, pp. 203-214. ISSN: 0326-8373. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=383239097009> visitada 02-03-2021.

- México Evalúa. (2021). Informe: Ciudad de México, 2020. Un diagnóstico de la desigualdad socio territorial. Disponible en: <https://www.evalua.cdmx.gob.mx/storage/app/media/DIES20/8-cap-7-inseguridad-y-violencia-publicas.pdf> visitada 20-04-2021.
- Miralles, Francesc. (2013). La dieta espiritual. ¡Un programa revolucionario para eliminar todo lo que sobrecarga tu vida! España: Grijalbo.
- Nieto, Raúl. (2014). La construcción simbólica del miedo en la ciudad de México. Nueva antropología, 27(81), pp. 33-53. Disponible: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-06362014000200003&lng=es&tlng=es visitada 20-04-2021.
- O'Donnell, Guillermo. (2010). Democracia, agencia y Estado. Teoría con intención comparativa. Buenos Aires: Prometeo.
- Onetti, Juan. (2014). “Los jóvenes temen y desconfían de los policías”. Álef. Libera el conocimiento (página Web). Disponible en: <http://alef.mx/los-jovenes-temen-y-desconfian-de-los-policias/> visitada 21-03-2021.
- Ordóñez, Carlos. (2015). “Aumenta percepción de inseguridad en capitalinos”. El Universal. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/df/2015/12/14/aumenta-percepcion-de-inseguridad-en-capitalinos> visitada 02-05-2021.
- Páramo, Pablo y Edgar, Roa. (2015). La estructura conceptual de los miedos urbanos. Diversitas, 11(1), págs. 135-146. <https://doi.org/10.15332/s1794-9998.2015.0001.09>.
- Pralon-Julia, Dolores (1983). “Una teoría del miedo en el siglo XVII: el «De Metu...» de Cabrerós de Avendaño”. Criticón, Núm. 23, pp. 35-48. Disponible en: https://cvc.cervantes.es/literatura/criticon/PDF/023/023_037.pdf visitada 11-04-2021.
- Proceso. (2021). Extorsiones y cobro por derecho de piso aumentan en tres alcaldías de CDMX: Canaco. Proceso, 10 de septiembre, Ciudad de México. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/9/10/extorsiones-cobro-por-derecho-de-piso-aumentan-en-tres-alcaldias-de-cdmx-canaco-271753.html> visitada 11-03-2021.
- Pyszczyk, Oscar. (2012, enero-junio). “Los espacios subjetivos del miedo: construcción de la estigmatización espacial en relación con la inseguridad delictiva urbana”. En Cuadernos de Geografía. Revista Colombiana de Geografía, Vol. 21, No. 1, pp. 41-54.

- Reguillo, Rossana. (1996a). “Ensayo(s) sobre la(s) violencia(s): breve agenda para la discusión”. *Signo y Pensamiento*, Vol. 25, No. 29, pp. 23-30.
- _____ (2008b). “Sociabilidad, inseguridad y miedos. Una trilogía para pensar la ciudad contemporánea”. *Alteridades*, Vol. 18, No. 36, pp. 63-74.
- Robles, Leticia. (2016). “La inseguridad aísla a la gente alerta la UNAM”. *Excélsior*. Disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/04/07/1085091#view-1>.
- Sánchez, Abraham. (2011). “Barrios bravos de la Ciudad de México: la vida violenta más allá de Tepito”. En *Distintas Latitudes. Información para entender y sobrevivir América Latina*, Jordy A. Meléndez Yúdico, director. Disponible en: <http://www.distintaslatitudes.net/barrios-bravos-de-la-ciudad-de-mexico-la-vida-violenta-mas-alla-de-tepito>.
- Treviño, Ana y De La Rosa, José. (2009). “Reflexiones sobre movimientos sociales, participación ciudadana y espacio público”. En *Ciudadanía, espacio público y ciudad*, pp. 19-34, Ana Helena Treviño Carrillo y José Javier De la Rosa Rodríguez, coordinadores. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
- UN-HABITAT (2007). *Strategic Plan for Safer Cities 2008-2013*. Nairobi: Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT).
- Vela, David. (2020). Estos son los 40 grupos criminales que se disputan la CDMX. *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/40-bandas-se-disputan-la-cdmx/> 21-03-2021.



Políticas públicas: ciudadanía social en tiempos de globalización

Public policies: social citizenship in times of globalization

Fecha de recepción: febrero, 04 de 2021

Fecha de aceptación: mayo, 21 de 2021

Iris Caballero*

Resumen

El presente manuscrito es fruto de una revisión documental y tiene como propósito reabrir la discusión sobre un tema muy vigente en el ámbito de las ciencias sociales, nos referimos a la temática de las políticas públicas y ciudadanía, contextualizado en estos tiempos de globalización capitalista. Tal discusión nos obliga a plantear un recorrido histórico conceptual de los términos fundamentales del presente escrito, a saber: ciudadanía, ciudadanía social, democracia y políticas públicas. Más adelante nos interesamos por un develamiento o deconstrucción de tales conceptos, así como los límites u obstáculos para que se materialicen en la realidad. A modo de conclusión, nos preguntamos, si los Estados, por una parte, carecen de poder de autonomía y soberanía en estos tiempos de globalización, y los ciudadanos, por otra parte, ya no tienen poder participativo, como sostienen ciertos autores citados, entonces ¿Con quién será el diálogo?

Palabras claves: ciudadanía, ciudadanía social, globalización neoliberal, políticas públicas, sistema mundo moderno.

Abstract

This manuscript is the result of a documentary review and its purpose is to reopen the discussion on a very current topic in the field of social sciences, namely the issue of public policies and citizenship, contextualized in these times of capitalist globalization. This discussion obliges us to propose a historical and conceptual overview of the fundamental terms used in this paper, namely: citizenship, social citizenship, democracy and public policies. Later on, we are interested in an unveiling or deconstruction of such concepts, as well as the limits or obstacles to their materialization in reality. By way of conclusion, we ask ourselves, if States, on the one hand, lack the power of autonomy and sovereignty in these times of globalization, and citizens, on the other hand, no longer have participatory power, as certain authors cited above maintain, then with whom will the dialogue be?

Key words: citizenship, social citizenship, neo-liberal globalization, public policies, modern world system.

* Maestrante de Gerencia Pública de la Universidad Nacional Experimental de los Llanos Occidentales Ezequiel Zamora (Unellez), correo electrónico: irisdelores@gmail.com.

Introducción

El ensayo comprende tres capítulos. El primero consiste en una aproximación conceptual a los términos ciudadanía y ciudadanía social a través de ciertos autores conocedores del tema. Los autores, entre ellos José Añón (2002), Santiago Castro Gómez (2000) cada uno desde su ángulo de observación intentan dar una definición y diferenciación entre ambos términos. El primero de ellos busca la articulación de los estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales, mientras que el segundo aborda la categoría de ciudadanía, la concibe como gente conocedora de sus derechos establecidos en el ordenamiento jurídico de la nación, justamente una cualidad necesaria para el funcionamiento del Estado moderno.

Al mismo tiempo el debate atraviesa desde una mirada crítica decolonial, la deconstrucción del concepto ciudadanía. El segundo apartado se refiere a ciertos límites y obstáculos de la participación ciudadana en tiempos de globalización neoliberal. En este apartado se expone los problemas de orden político y social que hacen difícil la participación efectiva de la llamada ciudadanía, según autores tales como Marcos Freijeiro, (2008), Immanuel Wallerstein (2004), David Harvey (2005), Francois Houtart (2009) y Enrique Dussel (2017, 2021), entre otros. Y finalmente se concluye que el concepto de política pública no sólo debe concebirse y practicarse bajo la forma de un programa de acción, propio de entes públicas o gubernamentales, pues así estaríamos sólo en presencia de una forma de gestión pública o de política gubernamental, al no reconocer las políticas que se producen bajo procesos de diálogo y concertación con los particulares, especialmente con las mayorías o los de abajo, como los llama Dussel.

54

Aproximación histórico-conceptual

Antes de entrar de lleno a definir la discutida terminología denominada ciudadanía, es bueno resaltar que ésta, como todo el mundo puede apreciar, pasó a ser una palabra retórica, rayando en cliché y en el sentido común, razón suficiente para ser una palabra que crea sospecha por sí misma. Por ejemplo, la escuchamos decir de un humilde poblador de una barriada, como en los labios de grandes personajes del mundo económico, a saber de altos gerentes y directivos del Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), en la prensa, en el vocabulario de los políticos y en la justificación que

utilizan para levantar amenazas a los pueblos, o generar guerras “justas”, sanciones a naciones, si es que llegan a amenazar los intereses de las clases poderosas.

Ahora bien, sin recurrir a los tiempos de la antigüedad, allá en Grecia, donde se originó este concepto -que luego fue bandera de la Revolución francesa-, el término ciudadanía, a secas, generalmente se entiende de acuerdo a la versión liberal, esto es a sujetos de derechos constitucionales. Conceptuado así, es lo que conocemos como ciudadanía política.

En cambio, la categoría de ciudadanía social es más amplia. Bajo la mirada de (Añón, 2002), este término no niega en absoluto la tesis de que ser miembro de una comunidad política viene definido en términos de derechos civiles y sobre todo en términos de derechos políticos, sino que se plantea las condiciones en las que deben estar los sujetos para poder ser ciudadanos participantes o sujetos políticos. De acuerdo a este planteamiento, el autor se refiere a la necesaria articulación de los estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales.

Este planteamiento, desde la mirada de la sociología política, podría decirse que ciudadanía social equivale al concepto de democracia social, es decir sujetos de derechos sociales, sin abstraerse de los derechos políticos, como dice (Añón, 2002) esto necesariamente debe ser así, pues la ciudadanía y la democracia han sido dos conceptos inseparables desde sus primeros tratados.

Una conceptualización, ya no desde disciplinas como la Ciencia política y la Sociología Política, sino desde la filosofía social, tenemos que la categoría de ciudadanía (llámese ésta política o social) responde al origen del Estado moderno. El Estado moderno, a juicio del filósofo colombiano Santiago Castro Gómez (2000), debe ser entendido como la esfera en donde todos los intereses encontrados de la sociedad pueden llegar una “síntesis”.

En otras palabras, el Estado debe ser visto como el locus capaz de formular políticas públicas y metas colectivas, válidas para todos, en teoría. Más allá de la necesidad de tener la autoridad de aplicar la fuerza a quienes no obedecen la constitución, el Estado necesita de gente más o menos ilustrada, y respetuosa de las leyes de la república, así como gente conocedora de sus derechos establecidos en el ordenamiento jurídico de la nación; a estas personas les corresponde el nombre de ciudadanos.

En palabras del mencionado filósofo colombiano: (Castro, 2000: 149).

La formación del ciudadano como “sujeto de derecho” sólo es posible dentro del marco de la escritura. La función jurídico-política de las constituciones es, precisamente, inventar la ciudadanía, es decir, crear un campo de identidades homogéneas que hicieran viable el proyecto moderno de la gobernabilidad. La constitución venezolana de 1839 declara, por ejemplo, que sólo pueden ser ciudadanos los varones casados, mayores de 25 años, que sepan leer y escribir, que sean dueños de propiedad raíz y que practiquen una profesión que genere rentas anuales no inferiores a 400 pesos. La adquisición de la ciudadanía es, entonces, un tamiz por el que sólo pasarán aquellas personas cuyo perfil se ajuste al tipo de sujeto requerido por el proyecto de la modernidad: varón, blanco, padre de familia, católico, propietario, letrado y heterosexual (Castro, 2000: 149).

De acuerdo a este tipo de consideraciones, el referido autor hace ver que el concepto de ciudadanía es una invención que incluye a unos (ilustrados, conocedores de las instituciones y de sus derechos) y excluye a otros (ignorantes de las leyes y de las letras).

A esta invención del poder, (Castro, 2000) Gómez la llama violencia epistémica, dado que todas las políticas y las instituciones estatales (la escuela, las constituciones, el derecho, los hospitales, las cárceles, entre otros.) vendrán definidas por el imperativo jurídico o por la necesidad de disciplinar las pasiones y orientarlas hacia el beneficio de la colectividad a través del trabajo, tratando, como es lógico, ligar a todos los ciudadanos al proceso de producción mediante el sometimiento de su tiempo y de su cuerpo a una serie de normas que venían definidas y legitimadas por el conocimiento.

56

En otras palabras, según el autor, la modernidad va a necesitar de un “buen ciudadano”; para formar parte de la *civitas*, es decir del espacio legal en donde habitan los sujetos epistemológicos, morales y estéticos.

La formación de un hombre o ser emancipado que halle la posibilidad de ejercer su libertad ha sido un ideal de las sociedades modernas desde el siglo XVI¹, pero es un ideal que aparece siempre como inacabado o intermitente, dando la impresión que a veces va y viene. Esa promesa que se torna invariablemente inalcanzable, y escurridiza, puede ser entendida como efecto de un modo de legitimación política: el de sujetos políticos formuladores y demandantes de políticas públicas.

Efectivamente se trata de un mecanismo por el cual, la realización de un cierto porcentaje de su promesa sirve para mantener la esperanza de que, algún día, todos seamos incluidos como gente con derecho dentro de una sociedad supuestamente democrática, aunque en la

¹ Revisar planteamientos de los filósofos Tomás Hobbes, John Locke, entre otros.

realidad este manoseado concepto, llamado ciudadanía, nunca se alcance el cien por ciento de su cumplimiento.

En el mundo de la academia y la política – y también el de la llamada sociedad civil- el término ciudadanía o participación ciudadana pasó a ser pieza clave en el lenguaje cotidiano. En efecto escuchamos a menudo de académicos y políticos que la participación ciudadana en la elaboración de políticas y toma de decisiones puede llevarnos a reducir la conflictividad social, a decisiones políticas mejores y más duraderas, así como a comportamientos y aptitudes políticas propositivas y otros.

Empero, esta retórica, muy pocas veces se concreta en la vida real, dado a una serie de límites y obstáculos que son muy propios de estos tiempos de crisis del sistema mundo moderno, por lo cual recurre a dispositivos económicos culturales para profundizar la acumulación de riquezas, lo cual significa, no sólo achicar el rol protector de los Estados, sino aniquilar las formas de participación social en los asuntos muy propios del mercado.

Límites y obstáculos de la participación ciudadana en tiempos de globalización neoliberal

57

Aparte de esta disquisición teórica-filosófica que pone en cuestión el concepto de ciudadanía social, se suma otro problema; y es que en estos tiempos en que el capitalismo atrapado en una crisis terminal buscando escapar de ella mediante una revolución tecnológica, ha creado lo que hoy conocemos como Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC), cuyos ciudadanos idóneos, hombres y mujeres digitales son una minoría.

¿Cómo lograr que el Estado moderno logre gubernamentalidad cuando la globalización neoliberal ha abierto una brecha digital, en la que los llamados ciudadanos digitales están reducidos a una mínima expresión de la sociedad?

¿Cómo queda la promesa aquella que sostenía que con la marcha triunfal del capitalismo mediante sus ineludibles revoluciones científicas-técnicas- ahora las revoluciones tecnológicas- las taras de la humanidad quedarían atrás?

Uno podría comprender – nunca justificar- que en los tiempos de la antigüedad en Grecia la ciudadanía no alcanzaba a toda la población (porque las mujeres, los extranjeros y los esclavos estaban excluidos de los derechos políticos y derechos civiles), pero en absoluto se comprende ni mucho menos se justifica que en la actualidad miles de millones de personas

por ser analfabetos tecnológicos (excluidos de la sociedad de información y del conocimiento) estén excluidos de ejercer sus derechos en la actual sociedad de la información y comunicación en que nos encontramos.

Lo anteriormente expuesto nos hace pensar/sentir la necesidad de re-plantear un nuevo relacionamiento con la política pública, pero a nivel comunitario. Esto es con los poderes locales y comunidades de base a fin de construir nuevos espacios para la producción y democratización de conocimientos teórico prácticos de utilidad social, una forma de comprometer la política con el bienestar y no con el capital, como lo plantean muchos intelectuales críticos, entre ellos el sociólogo (Houtart, 2009).

Parecido a este planteamiento tenemos el de Dussel, cuando se pronuncia en contra de la figura del llamado poder ciudadano y aboga por un poder participativo. Refiriéndose a la Constitución de la República de Venezuela; dice que en este país se observan cambios políticos importantes dado que se incorpora la figura del Poder Ciudadano, una figura más cercana a la gente de “abajo”, empero que él prefiere denominarlo Poder Participativo, constituido con el pueblo, que participa permanentemente y de manera institucional en la política; y que posea la fuerza (popular) que confronte a los otros tres poderes tradicionales. En ese sentido Dussel (2021) expresa:

Eso sería la democracia más compleja, representacional y participativa. La articulación de la democracia representacional y la participativa es para mí la revolución del siglo XXI” (...) la democracia representativa son los partidos políticos quienes proponen a los candidatos al gobierno, y el pueblo se limita únicamente a confirmarlos como gobernantes. Además, quien ejerce el poder es el gobernante, que decide las acciones que implementará para atender los problemas del país según lo que él mismo considere prioritarios. En una democracia representativa-participativa-institucional, es el poder participativo -el pueblo- el que decide lo que se debe hacer y los partidos proponen a los candidatos que se postulan para cumplir con lo que el poder participativo les demanda. Es decir, un gobernador no va a decir “yo pienso hacer tal cosa en mi provincia”, sino que una institución participativa del estado provincial dice: “Necesitamos esto, esto y esto. ¿Quiénes de entre los candidatos a la elección se proponen cumplir con esa necesidad mejor que los otros?”. En esta democracia representativa-participativa-institucional no es la autoridad ejecutiva la que dice haré tal o cual cosa, sino que la autoridad ejecutiva sabe lo que la participación le propone lo que debe cumplir y lo que hace es responsabilizarse de hacerlo mejor que los otros candidatos.

De la disertación de este renombrado filósofo se desprende que la institucionalización de la participación del pueblo de abajo, en absoluto refiere a una gobernanza en la que las políticas públicas son de la libre competencia entre preferencias y proyectos sociales donde prevalezcan los intereses de los grupos mejor organizados y con mayor habilidad y poder para hacer valer sus propuestas. La idea es, en todo caso, institucionalizar mecanismos que

pretendan otorgar poder participativo a grupos humanos excluidos (mujeres, población negra e indígena) y clases sociales explotadas en los procesos de políticas públicas.

Esta idea la encontramos profundizada en (Dussel, 2017), en una entrevista en la Revista Palabra Pública:

Hay que tener cuidado, porque la única sede del ejercicio del poder es un pueblo. La soberanía tiene al pueblo como sujeto actor y no al Estado. El Estado es un aparato obediencial del pueblo y representante del pueblo, elegido por él, y que debe crearse además una participación institucional que el Estado moderno no ha creado. Nunca hemos creado instituciones de participación que propongan a la representación los fines que controlen esa representación y que la destituyan en el ejercicio del poder si es necesario. Una democracia participativa no debe ser contradictoria a la representativa, pero hay que saberla articular. Esa es la revolución del siglo XXI. La izquierda soviética no sabía lo que era representación y tampoco participación. Desde la Revolución Francesa no se sabe lo que es un Estado participativo y por eso hay que inventarlo.

Desde una óptica también crítica, la marxista, defiende la tesis de que en el neoliberalismo no es posible realizar la noción de ciudadanía liberal, producto —entre otras cosas— de los procesos de desposesión de derechos sociales, la superexplotación y la creciente precarización del trabajo junto a la concentración de la riqueza, como sostiene (Harvey, 2005: 2) con su teoría del nuevo imperialismo.

Como es sabido, desde mediados de los años setenta, en especial, con la crisis del petróleo (1973) se observa un cambio del patrón de acumulación keynesiano hacia uno centrado en una retirada del Estado de lo económico, y en una creciente ola privatizadora de servicios y empresas públicas, que se ha denominado neoliberalismo.

Y algunos de los modos usados por el capitalismo en su fase neoliberal, para restituir la acumulación y dominación, es la privatización y precarización laboral, y la desposesión, lo que conlleva a una destrucción del “Estado social”- primero en los países centrales y luego en los países dependientes-, y por ende a la pérdida de la llamada ciudadanía social.

Una destrucción del Estado por parte del poder global representado en superpoderosas empresas transnacionales equivale a una aniquilación de la fuerza macropolítica que tienen los Estados a manejar las políticas públicas, pues estos entes institucionales quedarían debilitados una vez haberse desprendido de importantes bienes y responsabilidades de prestación de servicios fundamentales para la vida de la población.

En ese caso, la micropolítica (movimientos sociales organizados, entre otras organizaciones civiles y populares) tendría que solicitarle las demandas a entes económicos privados, ya que éstos son los prestadores de servicios llamados públicos. Pero como se sabe el mercado no dispone de canales participativos para que el pueblo exponga sus intereses y

expresen sus demandas. México, Perú, entre otros países del continente, en la actualidad presentan problemas porque las prestadoras privadas del servicio del gas doméstico periódicamente les recargan aumento a dicho servicio; así mismo las revueltas ocurridas en muchas partes del continente como Brasil (2013) y Chile (2019) fueron desatadas por no existir políticas públicas en función de un buen y accesible servicio de transporte público urbano. La política pública que maneja el mercado obedece a una lógica bastante curiosa: la gente pasaría simplemente a ser clientes o usuarios, supuestamente con libertad y derecho plenos, pero sólo a consumir un aparente servicio de calidad ofertado en el mercado.

En un análisis más abstracto de orden marxista, tendríamos que un modelo de Estado y ciudadanía con las características antes señaladas, sería incongruente, en tanto que al mercado nadie lo controla, se autorregula, pues eso es contra-natura con su lógica de acumulación y desposesión como plantea Harvey.

La mirada crítica y marxista arriba señalada es más rica e interesante si la acompañamos con muestras concretas. Así por ejemplo, para nadie es un secreto que en estos tiempos de globalización neoliberal, no sólo se asiste a un proceso de homogenización de las culturas, y tampoco se conforma con generar procesos de segregación y exclusión, sino que se va más allá: se va rumbo hacia la unificación o articulación de empresas productivas, sistemas financieros, regímenes de información, comunicación y entretenimiento en un gran conglomerado transnacional con un poder económico que supera a varios estados juntos. Estaríamos hablando de un supraestado o Estado global mundial, Estado imperial, llaman otros.

Así por ejemplo, la fusión de *Time Warner*, la mayor empresa multimedia, que abarca agencia de televisión, cine, información, el principal proveedor mundial de acceso a internet se convirtió después del presente siglo como una extraordinaria interconexión en todo el planeta, cuyo capital conjunto equivale a la mitad del producto interno bruto de un país importante como España, es para preguntarse:

¿Qué pueden hacer los ciudadanos ante tales poderes concentrados?

¿Acaso los gobiernos intervendrán a favor de una mentada ciudadanía, cuando simplemente lo que existe es consumidores? ¿Acaso tienen fuerzas para atacar a estos superpoderes?

Pero esto no es todo, también es importante preguntarse ¿cuál es la autonomía de los grupos humanos de cada pueblo, que tienen su propia cultura para escuchar su música y recrearse con sus propias manifestaciones culturales, cuando sabemos que la oferta televisiva en América Latina por cable es seleccionada y editada desde los Ángeles (Estados Unidos de América)? Respecto a esta situación consideramos que las políticas culturales más democráticas y más populares no son necesariamente las que ofrecen espectáculos que lleguen a la mayoría o a las grandes masas, sino las que toman en cuenta la variedad de necesidades y demandas de toda la población, entendiendo que somos un país pluriétnico y con diversidad cultural. En esta discusión (García, 1995) es más moderado:

...la posibilidad de reconstruir un imaginario común para las experiencias urbanas debe combinar los arraigos territoriales de barrios o grupos con la participación solidaria en la información y el desarrollo cultural propiciado por medios masivos de comunicación, en la medida en que éstos hagan presentes los intereses públicos. La ciudadanía ya no se constituye sólo en relación con movimientos sociales locales, sino también en procesos comunicacionales masivos. (García, 1995: 89)

Por otra parte, en esta etapa de globalización neoliberal asistimos a los fenómenos de des-localización o externalización, que como sabemos no sólo se plantea mayor intensidad en mano de obra cualificada y niveles de tecnología más avanzados- también flexibilizar la mano de obra-, sino deshacerse de conflictos a través de la educación de ciudadanos consumistas.

61

En ese sentido, el capitalismo neoliberal se constituiría en el motor de la historia, es decir, el proceso de modernización se asume como escenario único e indiscutible. Entonces, lo que le queda a la política (gobernantes) es hacer el papel de tontos útiles al capital, desentendiéndose del rol decisivo en la formulación y ejecución de las políticas en conjunto a los gobernados.

Cónsono con lo anterior falta agregar con las dificultades que se les presente a los Estados frente a la externalización de la economía en estos tiempos de globalización. Este fenómeno, de acuerdo con (Wallerstein, 2004), consiste en que:

Los gobiernos de los países del Norte, a la vez que no hacen nada en su interior para que las empresas asuman los costos ambientales de sus operaciones productivas, pueden “comprar tiempo” desplazando el problema hacia los países del Sur de dos maneras: descargando todos los residuos en el Sur y/o posponiendo el desarrollo de estos, imponiendo limitaciones a su producción industrial o forzándolos a utilizar tecnologías ecológicamente más saludables pero también más caras. En el corto plazo este desplazamiento hacia el Sur puede ofrecer una solución parcial ante la degradación ecológica en los países del Norte, y de hecho así ha sido durante algún tiempo. Sin embargo, en el largo plazo esto no representa una solución real a estos problemas, pues la

degradación ecológica es hoy tan grave que los problemas que trae consigo no pueden ya arreglarse exportándolos a la periferia.

En palabras llanas, esto significa que los Estados “nacionales” de nuestra región, curiosamente están obligados a convertirse en especie de “Estados ambulancias”, en virtud de tener que atender los heridos producto de un sinnúmero de enfermedades ocasionadas por las grandes empresas transnacionales, empero que los gobiernos locales y nacionales están imposibilitados financiera y económicamente para resolverlos a plenitud.

Por tanto, se comprende que el nuevo interés de la política (Estado) es enfocado, independiente del “interés partidario”, a dirigir el fulano desarrollo y progreso a partir del supuesto ideal del libre mercado como la única vía para procesar la conflictividad social y alcanzar la felicidad en la sociedad moderna. Sin embargo, es una candidez, a nuestro juicio, pretender realizar esta hazaña desde un Estado mínimo; esto es, un Estado subsidiario y restringido para los sectores subalternos, pero fuerte para cumplir los intereses del capital; y finalmente, la sumisión del régimen político a la dinámica económica.

A manera de ir sintetizando este apartado, los límites de lo que se ha dado en llamar ciudadanía social, con el capitalismo encuentran una nueva forma de imposibilidad de realización en las economías totalmente privatizadas. El Estado, “sea por acción u omisión el gran protagonista, siempre presente en la definición de “cuestiones” problemáticas en la vida colectiva, una vez privatizado y debilitado por la desposesión de sus riquezas casi no desempeñaría el rol de formular ni ejecutar políticas públicas” (Wacquant, 2011:11)

Ello sin duda, contribuye a dejar fuera del escenario de acción a los sujetos participativos llamados a ejercer en la práctica su función de establecer interrelación con los entes gubernamentales a objeto de formular y ejecutar las políticas públicas; de este modo asistiríamos a la destrucción del sujeto participativo, como plantea Dussel.

Finalmente, es importante señalar que los Estados de economías dependientes (como la nuestra), más que asumir un lugar de autonomía respecto de esta dinámica, se hacen parte de dicho engranaje de acumulación, mediante dos mecanismos centrales. La primera es generar las condiciones sociomateriales y jurídicas para la realización de la acumulación, entiéndase las llamadas condiciones y facilidades para la inversión al capital internacional y en segundo lugar, otorgar ciertos “derechos” civiles, políticos y sociales a aquellos sectores desprovistos de ciertas condiciones de calidad de vida, a través de políticas de reconocimiento, asistencial

y compensatorias, que ayudan a aminorar el descontento y la indignación social, entregando condiciones vitales para la reproducción de la vida, pero que también fomentan el individualismo y el consumismo.

De esta manera, la ciudadanía forjada en el neoliberalismo produce individuos que encuentran en el mundo medios para realizar y satisfacer sus propios intereses, generando una subjetividad indiferente respecto de su entorno, y con ello respecto de sí mismos. En ese sentido, una ciudadanía para el capital tiene límites insalvables; dicho de otro modo, es la anticidadanía, en tanta anulación, incluso, del ideal liberal teorizada por Marshall a propósito de la experiencia inglesa, donde el desarrollo del capitalismo no había alcanzado la voracidad que posee hoy a nivel planetario. En la medida en que la ciudadanía social (de derechos sociales) sigue estando pendiente no sólo en las economías periféricas y dependientes, sino también en las economías del centro, los derechos civiles y políticos —como dijo Marx— siguen siendo formales y abstractos para la mayoría de la sociedad, a nivel planetario.

Si al problema del debilitamiento del llamado paradigma ciudadanía, debido al arribo del neoliberalismo, como se plantea arriba, debemos agregar la preocupación de Habermas, (2001) en torno a la excesiva burocratización que asumen los Estados en los procesos globalizadores. Según este filósofo “la economía de mercado con una administración estatal fuertemente burocratizada, posee dos sistemas que [...] tienen la tendencia a cerrarse contra sus propios entornos”, puesto que obedecen sólo a los imperativos del dinero y del poder administrativo, para, en última instancia, hacer añicos [...] el modelo de una comunidad jurídica que se auto determina a través de la práctica común de los ciudadanos mismos” (Habermas, 2001: 143–145).

González, (2005) adopta una posición mucho más concreta y realista. Gran conocedor del Zapatismo, se aboca a una crítica al sistema político, una crítica al sistema social y una crítica a los movimientos y fuerzas que luchan en el sistema central y en el Estado. Pero esta actitud implica “una nueva forma de hacer política”. Según él, el único camino largo y peligroso para la humanidad es organizar la fuerza y la conciencia de los pueblos frente al Estado hegemónico y al modo de dominación y acumulación capitalista, frente a una democracia electoral cada vez más vacía de programas e ideas, frente al desinterés político que se traduce en muy altos niveles de obstrucción. Sólo una organización democrática y crecientemente autónoma de la ciudadanía puede dar su respuesta. Para él es claro que la “nueva forma de

hacer política” no significa un fundamentalismo anarquista, ni un desconocimiento de la necesidad del poder, sino un llamamiento a salir de las formas existentes que impiden cumplir con las metas de una desalienación económica, social y cultural de los de abajo.

A modo de conclusión (inconclusa)

A nuestro juicio, el concepto de política pública no debe reducirse a una política de bienestar por parte del Estado hacia la sociedad; al revés, se trata de una política de bienestar por parte de la sociedad hacia el Estado. En ese sentido el concepto de política pública no sólo debe concebirse y practicarse bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales, como suelen definirlo comúnmente algunos estudiosos de esta temáticas, pues así estaríamos solo en presencia de una forma de gestión pública o de política gubernamental, ya que no permite reconocer las políticas que se producen bajo procesos de diálogo y concertación con los particulares, especialmente con las mayorías.

Es decir, para nosotros el llamado *zoon politikon* de Aristóteles no es solo el individuo de clase media alta ilustrado (letrado) que vive en los centros de las grandes y modernas urbes los únicos con derechos políticos (asociación, participación, entre otras). Así la ciudad -el lugar donde generalmente se hace y se vive de la política- no debe ser exclusiva para selectos grupos sociales o raciales, debe ser un derecho para todos sin excepción y en un plano de igualdad.

Ahora bien, el problema está en que estos tiempos de violencia del capital cada vez más los caminos para hacer valer el soñado poder participativo se tornan escabrosos. Pues si los Estados ya no tienen mucho poder de autonomía y soberanía, como sostienen autores antes citados, entonces ¿Con quién será el diálogo?

Nos hace pensar, que justamente debido a una incapacidad de establecer un verdadero diálogo entre Estado y pueblo, hoy el continente está en una revuelta permanente luchando por sus derechos y reivindicaciones conquistados. Así, una ola incendiaria contra el neoliberalismo recorre a América. De acuerdo con el sociólogo Francisco Hernández (2020), “El Caracazo” prendió la pradera en 1989 debido a la incapacidad del Estado para acordar con la población y organizaciones sociales una política pública en materia de transporte urbano y otros asuntos esenciales para la vida de los ciudadanos. Esta ola se hizo expansiva al

resto del mapa latinoamericano y caribeño. Ni la pandemia de ahora ha podido apagar conflictos políticos y rebeliones a favor de medidas redistributivas y contra la desigualdad social, las clases “medias” y “bajas” luchan abiertamente para hacer valer sus derechos políticos y sociales establecidos en las constituciones de estos países.

En el llamado viejo mundo las praderas de Europa occidental arden por todos lados; jóvenes denominados “alter-activistas” y miles de mujeres y hombres toman los espacios públicos para denunciar crímenes ecológicos, prácticas patriarcales, antineoliberales, antifascistas y xenofóbicas. Su par, Europa Oriental, muchos países dan una vuelta a las revueltas de colores contra los ajustes que impone al FMI a sus gobernantes disfrazados de demócratas. En África, aquellos países que una vez echaron a odiosos dictadores, hoy masas negras se lanzan a conquistar mejores condiciones de vida. En Asia la onda desneocolonizadora y por una ciudadanía más fuerte sigue abriendo brechas por un mundo más digno.

Referencias

- Añón, José (2002) Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales. Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 6, recuperado de <https://www.uv.es/CEFD/6/anyon.htm>
- Castro, Santiago (2000) Ciencias sociales, violencia epistémica y el problema de la “invención del otro”. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires.
- García, Néstor. (1995). Consumidores y Ciudadanos Conflictos multiculturales de la Globalización. Argentina
- Dussel, Enrique. (2021). La Jornada. México, CDMX, viernes 30 de julio Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/10/21/democracia-necesita-del-poder-participativo-afirma-enrique-dussel-8066.html>
- _____ (2007) Política de la liberación. Historia mundial y crítica, España: Trotta.
- _____ (17-10-2017) La única sede del ejercicio del poder es el pueblo. Entrevista Por Ximena Póo F. Palabra Pública. Recuperado de <https://palabrapublica.uchile.cl/2017/10/17/enrique-dussel-la-unica-sede-del-ejercicio-del-poder-es-el-pueblo/>
- Freijeiro, Marcos. (2008) ¿Hacia dónde va la ciudadanía social? (de Marshall a Sen) Andamios vol.5 no.9 México dic. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632008000200008
- Habermas, Jürgen. (2001) Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid: Trotta
- Harvey, David. (2005). El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión, en Socialist register, Argentina: CLACSO.
- Hernández, Francisco. (2020). Incendio en el corazón del imperio: la revuelta que faltaba. Aporrea (03/06/2020). <https://www.aporrea.org/tiburon/a291292.html>. Caracas Venezuela
- Houtart, Francois. (2009). El camino a la utopía desde un mundo de incertidumbre. Clacso Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Argentina.
- Wacquant, Löic. (2011): Forjando el Estado Neoliberal. Workfare, Prisonfare e Inseguridad Social”. Prohistoria . jul-dic 2011, Vol. 16, following p12-12. 18p.

Wallerstein, Immanuel. (2004). Ecología y costes de producción capitalistas: no hay salida, Rebelión, 20 de noviembre Recuperado de <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=>



Violencia estructural y ciudadanía social. Programas sociales insignia en México (2018-2020)

Structural violence and social citizenship. Flagship social programs in Mexico (2018-2020)

Fecha de recepción: mayo, 18 de 2021

Fecha de aceptación: junio, 20 de 2021

Jesús Antonio, Pérez Tagle*

Resumen

Este trabajo analiza el enfoque de la ciudadanía social dirigido por el gobierno de México, a través de sus programas sociales insignia. Parte desde el Plan Nacional de Desarrollo, cambios constitucionales y el diseño e implementación de sus programas insignia hasta 2020. Se encontró que el gobierno ha implementado un enfoque de combate a la violencia estructural y promoción del fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades. Un enfoque que puede considerarse en contravía de los cánones neoliberales, ya que prima el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y los derechos sociales como precondiciones para vivir en democracia. Sin embargo, la implementación de estos programas tiene debilidades institucionales que deben ser corregidas, y tendrán que ser evaluadas permanentemente para evitar que surjan nuevos mecanismos clientelares.

Palabras claves: ciudadanía social, clientelismo, oportunidades-capacidades, programas sociales, violencia estructural.

Abstract

This paper analyzes the approach to social citizenship led by the Mexican government through its flagship social programs. It starts from the National Development Plan, constitutional changes and the design and implementation of its flagship programs until 2020. It was found that the government has implemented an approach of combating structural violence and promoting the strengthening of citizenship through the mutual reinforcement of the erosion of the political-electoral use of social programs and their orientation to the construction of opportunities-capabilities. An approach that can be considered contrary to neoliberal canons, since it prioritizes the strengthening of the exercise of citizenship and social rights as preconditions for living in democracy. However, the implementation of these programs has institutional weaknesses that must be corrected, and will have to be permanently evaluated to prevent the emergence of new clientelist mechanisms.

Key words: social citizenship, clientelism, opportunities-capacities, social programs, structural violence.

* Doctor en procesos políticos por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México. Realizó estancias de investigación en la FLACSO Ecuador y en la Hradec Králové University en República Checa, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1779-6637> correo electrónico: jesus.tagle.polis@gmail.com

Introducción

Uno de los eventos más importantes de América Latina se vincula con el fin de regímenes y dictaduras militares en el siglo pasado. Con esto se ha dado lugar a la transición hacia la construcción de la democracia, caracterizada, entre otras cosas, por la celebración de elecciones con regularidad, la representación de los intereses de las comunidades y la participación ciudadana.

Este ha sido tanto un proceso civilizatorio de gran importancia como una gran debilidad, ya que, a diferencia de lo que pueda pensarse, no pueden identificarse expresiones equivalentes de plena igualdad de derechos económicos y sociales. Por ello, se hace necesario reconocer que “el efecto redistributivo de los regímenes democráticos ha sido limitado. Aún hay brechas en el goce de los derechos políticos, económicos y sociales, y no ha sido suficientemente cerrada la brecha entre ciudadanía política y ciudadanía social” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Cepal, 2018: 224-225). Estas debilidades tan marcadas se relacionan, estrechamente, con la difusión y la profundización del neoliberalismo en la región (Cuevas et al, 2018: 2).

El éxito de la difusión del neoliberalismo a nivel regional fue desarticulando cualquier enfoque gubernamental que pusiera énfasis en la responsabilidad estatal, y en las estructuras sociales – sobre la pobreza y desigualdad – diseminando una cultura del individualismo y de la responsabilidad personal por las condiciones de existencia de cada quien. De modo que la pobreza y la desigualdad son vistas como productos de la individualidad (Czarnecki, 2013: 187), es decir, el individuo se hace cargo y es “culpable” de su propia condición, soslayando cualquier otro criterio; el neoliberalismo, además de culpar a los pobres por su situación, los demoniza, los estigmatiza y los criminaliza (Quijano, 2017).

Contrario a esta idea, cuando se concibe a la pobreza y a la desigualdad como violencia estructural (Galtung, 1969), se están enfatizando todos aquellos otros criterios que afectan al individuo, lo predisponen y mantienen en tal situación. Se toma en cuenta que las estructuras sociales, –y el Estado de manera predominante –son corresponsables de la producción-reproducción de la violencia expresada como desigualdad, pobreza y falta de oportunidades, y que para combatirla hace falta intervenir tales estructuras.

Ahora, algunos estudios aplicados a poblaciones locales por género y/o sectores etarios evidencian el vínculo directo entre la violencia estructural, en sus múltiples manifestaciones,

y el ejercicio de la ciudadanía (Pacheco, 2015, 2016; Tinoco, 2019). En este trabajo se considera el concepto de violencia estructural para abordar el ejercicio y construcción de ciudadanía. Cuando se habla de ciudadanía y construcción de la democracia, hay un consenso en que las condiciones de existencia de las personas impactan en su calidad de vida. De manera que el combate a la desigualdad, pobreza y falta de oportunidades es imperativo para mejorarla o dignificarla.

En el caso de México, dentro de la política social del gobierno encabezado por Andrés Manuel López Obrador –en adelante AMLO – se han implementado un conjunto de programas sociales insignia, que han sido criticados por diversos actores políticos y sociales por constituir, según ellos, “un esquema clientelar”, lo que estaría erosionando el ejercicio de la ciudadanía. Vale aclarar que “la literatura sobre clientelismo político en México confirma que la utilización de programas sociales con fines electorales tiene una larga tradición” (Hevia, 2010: 120). Esta utilización – y otras formas de clientelismo – ha persistido a pesar de los cambios legislativos de los últimos años (Serra, 2017), y tiene un arraigo importante desde la política local (Freidenberg, 2017).

Con la llegada del gobierno de AMLO se puede identificar un enfoque distinto de la política social, donde los pobres asumen una posición central y que se condensa en el lema “Por el bien de todos, primero los pobres” y que se separa del enfoque clientelar. En efecto, a partir de su concepción de los derechos sociales contenida en el Plan Nacional de Desarrollo, los cambios constitucionales, y el diseño e implementación inicial de sus programas sociales insignia¹ hasta 2020, encontré que el gobierno ha implementado un enfoque de combate a la violencia estructural y de promoción del fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades.

Lo anterior, se ha logrado: 1. implementando los programas sin intermediación al dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los mismos para fines electorales; 2. estableciendo varios de ellos como derechos constitucionales y; 3. orientando otros a la localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo. Enfoque que puede considerarse en contravía de los cánones neoliberales, ya que prima el fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía y los derechos sociales como precondiciones para vivir en

¹ Me refiero al conjunto de programas sociales que constituyen el núcleo de la política social del gobierno de AMLO establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

democracia. Sin embargo, la aplicación de estos programas tiene debilidades institucionales que deben ser corregidas, y tendrá que ser evaluada permanentemente para evitar que surjan nuevos mecanismos clientelares.

Para este análisis, primero, hago una revisión teórica sobre la relación de la violencia estructural con la ciudadanía. Segundo, contextualizo, brevemente, la situación de pobreza y desigualdad en México y reviso el planteamiento sobre los derechos sociales del gobierno encabezado por AMLO. Tercero, analizo la implementación de sus programas sociales insignia hasta el 2020, y presento algunas reflexiones en torno a la forma en que éste combate a la violencia estructural y promueve el fortalecimiento de la ciudadanía. Cuarto, señalo la vulnerabilidad institucional de tal implementación.

Relación entre ciudadanía y violencia estructural

Si la ciudadanía se refiere al derecho a tener derechos, en términos arendtianos, o a la expansión- creación de derechos, al puro estilo marshalliano, es fundamental advertir que la violencia estructural, al expresarse como falta de oportunidades, constituye uno de los lastres más pesados para su disfrute. La violencia estructural es producida por mediaciones institucionales o estructurales por lo que se entiende “como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social, y otras circunstancias que en definitiva hacen que muchas de las necesidades humanas (...) no sean satisfechas cuando con otros criterios de funcionamiento y organización, lo serían fácilmente” (Jiménez, 2019: 24).

“La fórmula general detrás de la violencia estructural es la desigualdad” (Galtung, 1969: 175), afecta las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o libertad de las personas (Galtung, 1996), de modo que su prevalencia está implicada directamente con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos. Aquella “se sustenta en la desigualdad y la injusticia social y sobre esta base se reproduce; pero esto no implica que ambos términos deban usarse como sinónimos de violencia estructural, sino como un recurso analítico para explicarla” (Loeza, 2017: 255). En ese sentido, tomo a la violencia estructural como pobreza, desigualdad y falta de oportunidades, en general, sin entrar en toda la riqueza y complejidad de los mecanismos productores y las manifestaciones empíricas que pueden darse (La Parra y Tortosa, 2003).

La violencia estructural es un factor que excluye a las personas y les niega la ciudadanía (Tinoco et al, 2019); por lo que ambas están muy relacionadas. Durante el siglo XX se identificaron tres modelos de ciudadanía: civil, política y social (Reguillo, 2003)². Esta última se asocia al Estado de Bienestar donde “el Estado-Nación otorga un conjunto de beneficios sociales en salud, vivienda, educación, etc.” Pero este tipo de ciudadanía ha sido la más afectada por la implementación de las políticas neoliberales, “que en el caso mexicano implicaron la reestructuración productiva y el repliegue del Estado en la provisión de bienes y servicios” (Pacheco, 2016: 97).

Repliegue que ha sido, también, conceptualizado como una refuncionalización del Estado, donde se respondía, principalmente, a las necesidades del capital. En efecto, la forma de Estado capitalista entró en una nueva etapa, transitando del Estado benefactor al Estado neoliberal, convirtiéndose en “el promotor y garante de un proyecto político económico que privilegia la actuación de los capitales privados” (León, 2015: 199). En este sentido, que el Estado se enfoque en garantizar los intereses del capital, más que a garantizar los derechos de la población, le resta densidad a la condición de ciudadanía. Para O’Donnell (2004), este es un factor para considerar que se trata de una ciudadanía de baja densidad, definida como aquella relacionada a las condiciones de pobreza y desigualdad y, cuyas categorías de discriminación de los derechos sociales, económicos (y culturales), ha generado “ciudadanos de segunda clase” (Aquin, 2003: 16).

Aunque es sabido que existen múltiples aristas desde donde abordar el concepto de la ciudadanía, empezando por las dimensiones mencionadas arriba (civil y política), no es posible concebirla sin una dimensión en especial: la social. De tal manera que “la ciudadanía, como idea reguladora, solamente es posible si el sustrato de toda consideración es la pobreza (...)” y es que “mientras ella sea universal, la ciudadanía sin su consideración previa no será más que un constructo ideológico, en el sentido de falsa conciencia” (Brenner, 2007: 212). Entonces, ciudadanía está íntimamente ligada a la situación de violencia estructural que se expresa en la limitación de las oportunidades de supervivencia, bienestar, identidad y/o

2 Por supuesto, las múltiples luchas sociales han llevado a la discusión sobre la ampliación de los derechos en la condición de ciudadanía, tales como derechos culturales; grupales; de pueblos originarios o indígenas; derechos asociados a la sexualidad y la pluralidad de formas de vida íntima; los derechos medioambientales y la ciudadanía ecológica; y el derecho a la ciudad (Cuevas et al, 2018: 49). Además de derechos, la ciudadanía también implica responsabilidades (Pacheco, 2015).

libertad, condensándose en la condición de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades. También se explican estas condiciones como carencia de capacidades (Sen, 2000).

Se desprende de esto que combatir la violencia estructural implicaría buscar mecanismos de generación de oportunidades en el sentido descrito, pero también de capacidades, definidas como “lo que es capaz de hacer y de ser una persona” (Nussbaum, 2012: 38), enfoque que “se centra en que las personas alcancen una calidad de vida digna” (Nussbaum, 2012: 37). En el enfoque neoliberal de la pobreza, se han implementado políticas y programas sociales de corte asistencialista, que no pretenden generar cambios de fondo en las condiciones de existencia de las personas, que no buscan generar capacidades. Se mantiene como una forma de clientelismo, pues se lucra con la pobreza y las necesidades de los ciudadanos para obtener su voto. En una suerte de sumisión clientelar “que permite a los poderosos utilizar a los débiles para afirmar y reproducir su poder justamente aprovechando la vulnerabilidad de los débiles” (Salazar; 2010: 79). En este punto:

es frecuente que entre los más pobres operen redes de clientela y mecanismos ilegítimos de inducción del voto”, lo que implica reproducir “una democracia insuficiente en calidad y capacidad redistributiva, que se alimenta de una ciudadanía con márgenes limitados de autonomía y capacidad efectiva de incidencia en las decisiones públicas (Cepal, 2018: 226).

73

En ese sentido, este esquema también forma parte de la violencia estructural pues fomenta el mantenimiento de las condiciones de pobreza como falta de oportunidades, reduciendo las posibilidades de participación civil y política. En América Latina existen espacios:

culturalmente híbridos, Estados nacionales que no se han consolidado y sociedades igualmente heterogéneas”, mismas que “podemos calificar de simples y a la vez muy complejas por su escasa idea de la participación política”, lo cual es resultado de “una ciudadanía débil o mínima, que en ocasiones se reduce a la práctica del voto en los procesos electorales, como la mejor y única forma de participación política y ejercicio de la ciudadanía (Alejandre, 2019: 12).

La participación reducida y el uso clientelar no es producto original del neoliberalismo, pues en la región “la construcción de un Estado social de derecho siempre ha padecido de enormes deficiencias y desviaciones”, para la mayoría de sus habitantes “la política o el poder político poco o nada ha tenido que ver (...) con la seguridad, las libertades o el goce de mínimos de bienestar, de salud, de educación”. Contrario a esto, se relaciona con “«sistemas de amenazas» organizadas, al servicio de los poderosos que, en el mejor de los

casos hacen posible una integración clientelar de los sectores más vulnerables” (Salazar; 2010: 79). Pero sí ha sido parte fundamental de este, pues “estas condiciones mínimas de ser ser ciudadano son las que producen un tipo de «cultura política suficiente» para hacer funcionar el sistema económico-político neoliberal” (Alejandre, 2019: 12). Por lo tanto, la violencia estructural impide que se cumplan una parte de lo que Salazar (2010) denomina las “precondiciones de la democracia”, es decir, “la garantía efectiva no sólo de los derechos sociales, sino también los derechos a la seguridad, a las libertades y a la información” (Salazar; 2010: 127).

Sin la dimensión social de la ciudadanía y las precondiciones de la democracia en sus derechos sociales y libertades, la población pierde capacidades para ejercer sus derechos civiles y políticos, arrebatándole calidad a la democracia, “pues la democracia requiere de igualdad de oportunidades y condiciones para el desarrollo económico y social, ya que una democracia no puede crear condiciones de bienestar y desarrollo solamente para los ricos, porque deriva en oligarquía representativa” (Luque y Bello, 2012: 229).

El enfoque de la política social del gobierno de AMLO

Se ha dicho que el neoliberalismo en México ha estado acompañado de una ciudadanía de baja intensidad, confirmada en las encuestas sobre cultura política y prácticas ciudadanas de 2005 y 2012 (Mata, 2019: 40-41). Pero además de este argumento, basado en la dimensión civil y política de la ciudadanía, hace falta revisar brevemente los números en torno a la pobreza y desigualdad en este periodo, lo cual afecta directamente la dimensión social de la ciudadanía, y debilita a las otras dos.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) es la institución encargada de medir la pobreza en México, desde 2008 se ha ocupado de hacer una medición multidimensional, incluyendo tres rubros: bienestar económico; derechos sociales (que constituye el grueso de las variables a medir) y contexto territorial. De 2008 al 2018, un periodo identificado plenamente como neoliberal, se tiene que el número de personas en situación de pobreza fue aumentando hasta situarse en los 55, 3 millones en 2014, de ahí comenzó a bajar hasta los 52, 4 millones en 2018; comparando solo los dos años ubicados en los límites de la serie de tiempo – 2008 y 2018 –, hay una diferencia de 3 millones de nuevos pobres (Coneval, 2019: 6).

Ahora, si se aborda desde los porcentajes, la tendencia cambia un poco hacia la baja, dejando la comparación de los límites temporales de un 44.4 en 2008 a un 41.9 en 2018; es decir, desde esta forma de medición, la pobreza habría bajado en tres puntos porcentuales (Coneval, 2019: 7). En gran parte, tales números se explican por el crecimiento demográfico en México, que de 2008 a 2018 transitó de 101 millones 815 mil 271 a 116 millones 190 mil 788 personas (Banco Mundial). De manera que, aunque hubo 3 millones de nuevos pobres, hubo 15 millones más de mexicanos.

Asimismo, se advierte que la población no pobre y no vulnerable creció en casi tres puntos porcentuales y las personas en situación de pobreza extrema bajaron en 3.6% e, incluso, la población vulnerable por carencias sociales se redujo en tres puntos porcentuales (Coneval, 2019: 19). A pesar de estos magros logros, la tendencia de mantenimiento de la pobreza es notoria pues en ese periodo esta no bajó en menos del 41% de la población; es decir, 52 y medio millones de mexicanos hasta el año 2018 estaban en situación de pobreza.

Con respecto a la desigualdad, “México está dentro del 25% de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo” (Oxfam, 2018: 4), y aunque durante 1996-2006 “se registraron avances en el combate a la pobreza, principalmente por la implementación de transferencias condicionadas como Progresa-Oportunidades”, además de una “reducción incipiente de la desigualdad”, cuando se ven los números de la última década se advierte que, “el ingreso real de la mayoría de los hogares mexicanos ha caído (...) sólo el 1% más rico se benefició en este periodo” (Oxfam, 2018: 16).

Estas cifras muestran que el tema de la pobreza y la desigualdad en México constituyen un problema muy profundo, y que la población carece de las condiciones para el ejercicio de la ciudadanía y de las precondiciones de la democracia. Justamente, la crítica del presidente de México, AMLO, elegido en 2018, se ha dirigido hacia lo que él llama una clase política corrupta que estableció el neoliberalismo, caracterizada como el bloque del PRIAN (Partido Revolucionario Institucional-Partido Acción Nacional), los dos partidos que hasta antes de Morena, partido de donde surgió la candidatura para presidente de AMLO, eran mayoritarios en el país.

También, ha atacado sistemáticamente en sus discursos al neoliberalismo, por generar pobreza, desigualdad y corrupción; en paralelo, ha difundido la frase de “Por el bien de todos,

primero los pobres”. Esto delinea una crítica hacia las políticas neoliberales y el interés en enfocar esfuerzos gubernamentales hacia el combate a la pobreza. Lo explica así:

[...] por convicción, humanismo y por el bien de todos primero los pobres. Sólo con una sociedad justa lograremos el renacimiento de México. El país no será viable si persisten la pobreza y la desigualdad. Es un imperativo ético, pero no sólo eso: sin justicia no hay garantía de seguridad, tranquilidad ni paz social. La fraternidad no sólo tiene rostro humano, sino que es la manera más eficaz para garantizar la gobernabilidad, el Estado de Derecho y la armonía social. Nada justifica la pobreza en que viven millones de mexicanos. (Obrador, 2019)

Pero, más allá del discurso ¿El gobierno ha combatido la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades? Para responder a esto hay que revisar su Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el rubro de política social, donde se establecen, como se ve en el cuadro uno, un conjunto de programas sociales, mismos que se han presentado como sus programas insignia en materia social.

Tabla 1. Programas de la política social del PND

Programas insignia
1) Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores
2) Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad
3) Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez
4) Jóvenes Construyendo el Futuro
5) Jóvenes Escribiendo el Futuro
6) Sembrando Vida
7) Programa Nacional de Reconstrucción
8) Desarrollo Urbano y Vivienda
9) Tandas para el Bienestar
10) Universidades para el Bienestar Benito Juárez García
11) Instituto Nacional de Salud para el Bienestar

76

Elaboración: Datos tomados del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

Hay que aclarar que en general los programas públicos federales operados durante 2019 fueron más de 100 (Indicé de Desempeño de los Programas Públicos Federales [Indep], 2020), de estos 17 corresponden a los programas prioritarios de desarrollo social (Coneval, 2020), pero sólo 11 están establecidos en el PND. El número 11 de la figura uno: Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (Insabi) no está contemplado por el Coneval, en su

evaluación, como programa, no obstante, es de gran relevancia en el planteamiento de salud de la 4T.

Este trabajo toma a estos programas, en su diseño e implementación, como la base para mostrar que el gobierno de AMLO combate la violencia estructural y, a la vez, promueve el fortalecimiento de la ciudadanía.

Erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades y capacidades

En este apartado desarrollo tres elementos que evidencian la forma en que la implementación de los programas sociales insignia del gobierno de México van contra el uso político-electoral y se orientan a la construcción de oportunidades y capacidades, lo que va en contra de la violencia estructural y, a la vez, promueven el fortalecimiento de la ciudadanía. Estos elementos apuntan a ese doble efecto.

Dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los programas sociales para fines político-electorales

Desde el 31 agosto de 2018, en su calidad de presidente electo, AMLO señaló que su gobierno estaba “planeando una estrategia de entrega de fondos de manera directa para que no haya intermediarios” (Cruz, 31/08/2018). Esto implicaba “centralizar el manejo de las políticas sociales, quitando a las decenas de delegados que hay actualmente en cada estado por cada dependencia y cada programa”. La nueva estructura propuesta para lograr esto estaría constituida por 32 delegados estatales y 164 delegados regionales (Arteta, 2018), además de un número mayor de Servidores de la Nación – en adelante SN’s– que, hasta abril del 2019, se contaban en 16.804 personas, los delegados regionales llegaban a 259 (López, 16/04/2019).

La primera tarea de esta estructura fue el “censo del bienestar”, donde se debería visitar casa por casa para localizar a las personas que serían las beneficiarias de los diversos programas, con la instrucción de censar a todos aquellos que tuvieran 68 años o más; personas con discapacidad; estudiantes de preparatoria pública; jóvenes que no estudiaran ni trabajaran entre 18 y 29 años de edad; personas que tuvieran un pequeño negocio; personas que fueron afectadas en su vivienda por el sismo de 2017; sujetos agrarios mayores de edad propietarios

o poseedores de 2.5 hectáreas; pequeños productores pecuarios de hasta 35 unidades animal o su equivalente.³

A los SN's se les prohibió realizar el censo en reuniones colectivas o en oficinas pues se podría prestar a formas de intermediación y uso político-electoral. De este modo, con el modelo de visita casa por casa, se eliminaría cualquier tipo de intermediación entre el potencial beneficiario y el censador⁴. El censo comenzó, con 20 mil Servidores de la Nación voluntarios, en octubre de 2018, es decir, incluso antes de que AMLO tomara posesión como presidente constitucional en diciembre de ese año.

En febrero-marzo se comenzaron a entregar las primeras tarjetas de los programas, a pagar los nuevos montos a las personas que ya tenían el apoyo de pensión de "65 y más" y a los que ya estaban jubilados o pensionados por el seguro social mexicano. A casi dos años de gobierno, vía la estructura descrita, se ha logrado operacionalizar el planteamiento de programas sociales sin intermediarios.

Tener un censo que localiza a las personas directamente como potenciales beneficiarios dificulta que haya filtros subjetivos que obedezcan a intereses personales o de grupos políticos, la plataforma donde se realizan los censos y se guarda la información, permite que los revisores de los registros⁵ tengan a su disposición el total de los mismos, por lo que el único filtro es que la gente cumpla con los requisitos del programa y que no haya fallas tecnológicas durante el registro del censo, además de que en el caso de los mayores de edad se cuente con su identificación oficial. El elemento subjetivo de otorgamiento de los programas, con base en interés político-electoral, se reduce en gran medida.

También, de manera permanente, los SN's se encargan de recorrer el territorio que se les asigna, informando a la gente de que no se piden documentos para ingresar al censo y que los únicos que pueden realizarlo son ellos mismos, debidamente identificados y uniformados. Lo cual bloquea los intentos de otras personas de hacerles creer a los posibles beneficiarios que el programa se otorgaría por su mediación.

3 Los dos últimos perfiles sólo se registraban en áreas rurales y no en todos los estados del país.

4La instrucción general fue aplicar este modelo, pero es muy poco probable que se haya hecho en todas las regiones del país, una de las alternativas fue la colocación de módulos de registro en lugares públicos.

5 Personal distinto a los SN's que forman parte de la estructura central de la Secretaría del Bienestar, de la que dependen la estructura de SN's y es la encargada de la política social del gobierno de México, anteriormente llamada Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Ante tales medidas, diversos actores han perdido su principal fuente de obtención de recursos e influencia política: la mediación en los programas sociales, por lo que han protestado. Organizaciones como “Antorcha Campesina”, han intentado presionar al gobierno para que relaje el esquema de eliminación de intermediarios. No obstante, el esquema se implementó.

Las protestas son una señal de que en los hechos sí se ha afectado a los mediadores de los programas, los cuales no sólo son corporaciones sino, también, partidos políticos, grupos o individuos dedicados a obtener algún tipo de beneficio monetario y/o político-electoral a través de tal mediación.⁶

Por otro lado, además de cumplir con el protocolo de prohibir, en los lineamientos de los programas, que estos sean usados para fines electorales, el gobierno de AMLO (con la aceptación de la cámara de diputados, senadores y la mayoría de los congresos locales) reformó el artículo 19 de la Constitución mexicana, tipificado como delito grave el “uso de programas sociales con fines electorales”, lo que implica que se puede aplicar la prisión preventiva oficiosa a los que presuntamente cometan tal delito (Diario Oficial de la Federación [DOF], 12/04/2019).

Este esquema se intentó blindar más, pues desde agosto de 2020, se prohibió a los SN's realizar los censos de manera directa debido a la cercanía del inicio de las campañas electorales previas a las elecciones de julio de 2021, a fin de evitar que incluso ellos pudieran utilizar los censos en términos electorales; la mecánica ha sido, desde esa fecha, darles a los potenciales beneficiarios los números telefónicos de la Secretaría del Bienestar para que llamen y soliciten el censo, posteriormente, esta última enviaría las listas de los solicitantes de los censos a los SN's, instruyendo a que se realicen.

Este esquema es la realización del compromiso del presidente AMLO desde inicios de su periodo, cuando señaló que lo que cambia “es que no va a haber intermediación, corporativismo, se terminan los programas que tienen como propósito la manipulación para la obtención del voto. No va a haber programas electoreros”, asimismo, “no se va a condicionar el apoyo” (Ramírez, 14/08/2018).

A partir de ahí, ha señalado en repetidas ocasiones, con base en la reforma al artículo 19, que los delitos electorales son delitos graves, además ha llamado a los servidores públicos a

⁶ Si bien Freidenberg (2017) ha mostrado que los clientes de esa mediación también aplican un cálculo donde obtienen algún tipo de beneficio.

“abstenerse por completo de actuar, en su carácter de funcionarios públicos, en asuntos partidistas. También está prohibido utilizar bienes, imágenes, programas sociales o cualquier otro recurso público, que deban destinarse sin ninguna distinción y, exclusivamente, al beneficio de los ciudadanos” (Presidencia-024/10/22/19).

No es que el presidente pueda retirarles a los servidores públicos sus derechos políticos y civiles consagrados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sino que fue un llamado a no participar “en su carácter de funcionarios públicos”, a fin de evitar “el uso de recursos públicos para favorecer a candidatos o partidos” En ese sentido, el presidente remata “se pediría la renuncia al cargo a quienes lleven a cabo cualquier práctica antidemocrática” (Presidencia-024/10/22/19).

Anteriormente, se dirigió a la estructura de SN’s, advirtiéndoles “Si actúan de manera facciosa y participan utilizando recursos o dedicando el tiempo de trabajo del gobierno para favorecer a candidatos o partidos, están cometiendo un delito”⁷. De manera que la misma estructura encargada de romper las mediaciones clientelares ha estado bajo vigilancia de no cometer las mismas prácticas que debe combatir. El enfoque no sólo es aplicado a la oposición, también a la estructura gubernamental y, por añadidura, al propio partido en el poder que tiene vínculos con el gobierno, empezando por el hecho de que muchos militantes de MORENA se fueron a trabajar como servidores públicos.

Programas como derechos constitucionales

Después de ser aprobada por la cámara de diputados, la cámara de senadores y la mayoría de las legislaturas estatales, el 07 de mayo de 2020 entró en vigor, como se ve en el cuadro dos, la reforma constitucional por la que cinco de los programas federales se convierten en derechos constitucionales.

Tabla 2. Programas sociales federales y su inclusión constitucional (artículo 4)

Programa	Término de la reforma constitucional
Personas con discapacidad	El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

⁷ “AMLO reitera que servidores de la nación no deben participar en actividades políticas” (2019). El Economista, México, septiembre, 9.

Pensión para el bienestar de los adultos mayores	Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afroamericanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.
Programa de becas Benito Juárez/Jóvenes escribiendo el futuro	El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.
INSABI	Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Elaboración: Propia con datos del DOF, 08/05/2020.

Si bien, en esta reforma, el único programa que establece claramente la pretensión de universalidad es el de “Pensión para el bienestar de los adultos mayores”, los demás programas al estar en la constitución tienen el rango de obligación para el Estado, por lo que la propia población podría exigir su inclusión al programa si cumple los requisitos de ley. Tal obligación se apalanca en el hecho de que esta reforma establece que el monto de los recursos para estos programas “en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior” (DOF, 08/05/2020).

Vale la pena detenerse en la pretensión de universalidad de este programa. Anteriormente, existía el "Programa Pensión para Adultos Mayores", creado en 2007, donde se les daba un apoyo de 500 pesos mensuales a las personas de 70 años en adelante, dirigido a localidades de hasta 2500 habitantes; en 2009-2010, se modificó para incluir a localidades de hasta 30 mil habitantes; en 2013, el programa se modifica nuevamente, disminuyendo la edad de ingreso a 65 años, además de que el monto de la ayuda se incrementó a 525 pesos mensuales; desde 2014, el monto se incrementó a 580 pesos mensuales.

Estaba focalizado a adultos mayores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad, de rezago y de marginación, y que no recibieran, por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo, un ingreso mensual superior a \$1,092.00 pesos; además de que hasta 2016, los beneficiarios tenían la obligación semestral de acudir a reportar supervivencia a los módulos o centros determinados para tal fin (DOF, 28/02/2019).

No sólo estaba limitado por ser focalizado en los términos mencionados sino que, también, por la falta de claridad en los mecanismos prácticos de elegibilidad pues aunque se entregaran los documentos para ingresar al programa en los diversos centros de atención, en numerosos casos no se les otorgó el apoyo ni hubo una explicación precisa del porqué. Peor aún, hubo múltiples denuncias de que se les daba el apoyo un tiempo y después se les dejaba de dar, incluso, se denunció un presunto fraude de los propios promotores del programa donde estos habrían cobrado en lugar de los beneficiarios un monto de 19 millones de pesos (Vicenteño, 27/02/2018).

Los criterios para otorgar el apoyo, además de la edad, no eran claros, el programa no estaba planeado como universal, ni tenía una base legal que lo obligara. En cambio, en el caso del nuevo programa, que comenzó a implementarse en febrero del 2019, tiene la pretensión de universalidad por indicación verbal del presidente, y por estar estipulada en sus reglas de operación; está dirigido a: 1) personas de 68 años en adelante que residan en México; 2) personas que ya tenían el apoyo de “65 y más” del anterior gobierno y; 3) personas indígenas de 65 años en adelante, domiciliados en municipios indígenas.

Asimismo, el nuevo programa aumentó el monto del apoyo al doble, es decir, si en el gobierno anterior se les daban 580 mensuales, con el gobierno de AMLO se les comenzó a dar mil 275 mensuales pagados bimestralmente (2 mil 550 bimestrales) (DOF, 28/02/2019). De manera que ahora se les paga a todos los que entren en los criterios de elegibilidad con la pretensión de universalidad, no importa si ya son pensionados o jubilados por el seguro social mexicano, y si lo son, no importa el monto que reciban.⁸

Con la pretensión de universalidad, para junio de 2019 el programa incorporó a 46% más de lo que tenía en el padrón en 2018 cuando era “65 y más”, reportó 7.48 millones de beneficiarios, de los cuales 635 mil son indígenas. Para el año 2020, se aprobó un presupuesto de 129 mil 350 millones de pesos para asegurar su continuidad (Cámara de diputados-Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria [CEDRSSA], 2020: 7). El presidente informó que hasta el 1 de agosto de 2020 se había beneficiado a 8

8 Por supuesto, el requisito técnico mínimo para los beneficiarios es que cuenten con sus documentos de identidad, como la credencial para votar, y su acta de nacimiento para tramitar la primera, de no ser así, no se les puede ingresar al programa. Hay otros tantos casos donde se dificulta su ingreso, por ejemplo, que tengan un homónimo en otro lugar del país; que no esté correcta su Clave Única de Registro de Población (CURP) o que se tengan dos; que sólo se tenga un apellido; que su Acta de Nacimiento esté incorrecta; y que se les haya dado de baja en el programa anterior de “65 y más”.

millones de adultos mayores con este programa (López Obrador, 2020), lo que significa que casi se llega al objetivo que son 8.5 millones de beneficiarios (Página de la presidencia, 2020).

La pretensión de universalidad hace muy difícil que este programa pueda ser usado para fines político-electorales pues en la medida de que los potenciales beneficiarios saben que es para todos los que cumplan la edad, no lo verían como moneda de cambio sino como algo que les corresponde necesariamente. Esta lógica se refuerza si los programas sociales se convierten en derechos.

En el caso del “Programa Nacional de Becas Benito Juárez”, se otorgan mil 600 pesos bimestrales a estudiantes pobres de preescolar, primaria, secundaria y preparatoria pública y en el nivel superior o universitario “se ayuda a 300 mil jóvenes con becas de 2 mil 400 pesos mensuales. En total, más de 10 millones de estudiantes están recibiendo una beca, lo que significa una inversión anual de 60 mil millones de pesos” (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019).⁹

Otro caso es el “Programa para el Bienestar de Personas con Discapacidad”, el cual busca atender a personas con discapacidad permanente, en el orden de preferencia siguiente:

[...] niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años de edad cumplidos; personas de treinta a sesenta y cuatro años de edad cumplidos que habitan en municipios o localidades indígenas o afromexicanas; y, personas adultas de treinta a sesenta y siete años de edad cumplidos que habitan en zonas con alto y muy alto grado de marginación, diferentes a los municipios o localidades indígenas o afromexicanas. (DOF, 05/02/2020)

Para 2020, se aprobó un presupuesto de 14 mil 197 millones de pesos para el programa de Personas con Discapacidad (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 9); el 1 de agosto de 2020, se informó que se atendían a “744 mil niñas y niños de personas con discapacidad” (López Obrador, 01/08/2020). Finalmente, la creación del INSABI podría cambiar la forma en cómo se ha gestionado el tema de la salud en México, al respecto, AMLO señaló:

[...] Hemos creado el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar, que ha empezado a resolver cuatro demandas básicas: abasto de todos los medicamentos en las unidades médicas y centros de salud ubicados en las comunidades más remotas del país; la asignación de médicos, enfermeras y paramédicos en todas las poblaciones; la rehabilitación y ampliación de la infraestructura de salud,

⁹ Se le llama “Programa Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez” a este sistema de becas que incluye desde el nivel básico al superior, por lo que el programa “Jóvenes Escribiendo el Futuro”, con 300 mil beneficiarios hasta diciembre de 2019, forma parte del primero.

incluido el mejoramiento de equipos médicos, y la basificación de más de 80 mil trabajadores que llevan mucho tiempo como eventuales y por honorarios. El presupuesto para salud se incrementará en 40 mil millones de pesos para garantizar lo más pronto posible: medicamentos, análisis clínicos, atención médica y hospitalaria, gratuita y de calidad a todos los habitantes de México (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019).

Sin embargo, el programa aún está en una fase inicial y no hay mayores datos disponibles sobre el avance puntual en su implementación, lo cual no nos permite ver qué tanto se ha cumplido, en términos cuantitativos, lo dicho por el presidente; asimismo, la pandemia obligó a enfocar los recursos a los materiales y áreas de atención clínica necesarias para afrontarla, lo cual afectó el proceso de implementación del INSABI. Aun así, que se haya estipulado la progresividad cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud es un elemento que sin duda promueve el ejercicio de los derechos sociales de la ciudadanía, pues es contrario a la exclusión de derechos.

Al estar estos programas estipulados en una reforma constitucional, aunque llegara a darse un cambio de gobierno en el 2024, no sería fácil derogar o reducir estos derechos pues se requeriría de la aprobación de la mitad más uno de los congresos estatales en México (16+1), además de la cámara de diputados y cámara de senadores; y que la población lo permitiera. Ahora, tomando en cuenta los dos elementos vistos hasta aquí: prohibición y criminalización del uso político-electoral de los programas y el establecimiento de varios de ellos como derechos constitucionales, sostengo que estos programas sociales combaten el clientelismo y el condicionamiento, no sólo por lo que ya mencioné a lo largo de este apartado sino porque estos elementos van en contra de las lógicas del uso político de los programas sociales, como las enuncian Fox y Haight (2009), en el cuadro tres.

Tabla 3. Ámbitos y lógicas del uso político de los programas sociales

Ámbitos y lógicas del uso político de programas sociales			
Lógicas	Ámbitos		
	Macro (nacional)	Meso (estatal-regional)	Micro (local)
Incentivos positivos	Recompensa por política pública: El apoyo para un programa social produce apoyo para el partido en el poder relacionado con dicho programa.	Recompensa geográfica u organizativa: Focalización geográfica de recursos de un programa a regiones (o a organizaciones corporativistas) seleccionadas para ganar adeptos, sobre todo en regiones competidas.	Oferta individual: Acceso familiar a beneficios materiales a cambio de apoyo político (un contrato informal reforzado por mecanismos que monitorean el comportamiento del votante, como el no garantizar el secreto del voto).
Incentivos negativos	Miedo ante posibles cambios en la política pública: Percepción de que el triunfo de un partido opositor implique la terminación de un programa social del que se es beneficiario.	Castigo geográfico u organizativo: Negación de recursos para regiones percibidas como de oposición.	Amenaza individual: Percepción por parte de familias de que podrían perder acceso a programas sociales si apoyan a la oposición (reforzado por mecanismos de monitoreo del comportamiento del votante, como no garantizar el secreto del voto).
Relación con la competencia electoral	Competencia político-electoral convencional.	Manipulación antidemocrática.	Coacción autoritaria.

Elaboración: Tomado de Fox y Haight (2009: 78).

Efectivamente, el planteamiento del gobierno de México va en contra del uso político-electoral de los programas sociales en los tres niveles macro, meso y mega, en relación con la competencia electoral, al reducir las posibilidades de coacción autoritaria; manipulación antidemocrática; y de continuidad de la competencia político-electoral convencional. Además de reducir las posibilidades, en la lógica de incentivos negativos, del miedo ante posibles cambios de la política pública; castigo geográfico u organizativo y; amenaza individual. E, incluso, reduce las posibilidades de, en la lógica de incentivos positivos, recompensa geográfica u organizativa y; oferta individual. Por lo que el único incentivo positivo que se refuerza claramente es el de la recompensa por política pública a nivel nacional pues la población beneficiaria, muy probablemente, apoyará al partido en el poder que generó tal política o programas públicos.

Este puede ser un argumento para sostener que los programas sociales descritos son clientelares porque les darán apoyo político-electoral al gobierno de AMLO y a los candidatos que surjan del partido Morena, sin embargo, hay que recordar que una de las responsabilidades de los gobiernos emanados de elecciones democráticas es generar políticas públicas con miras a ciertos resultados, con base en el proyecto presentado a los potenciales

votantes en las campañas electorales y que, seguidamente, la ciudadanía apoyará votando nuevamente el proyecto o castigará votando a otros.

En democracia es inherente que los gobiernos busquen implementar políticas y programas con miras a mantener el apoyo de los votantes. Es ingenuo, o maniqueo, que se critique señalando esto pues la propia democracia representativa lo fomenta. Entonces, de lo que se trata es que esas políticas y programas sean lo más incluyentes, y no sean utilizados de otras formas, reduciendo la posibilidad de condicionamiento, coacción, y clientelismo al universalizarlos y establecerlos como derechos.

Estos programas, no sólo erosionan el clientelismo, también combaten la violencia estructural ya que aumentan las posibilidades de libertad de elegir sin coacción o condicionamiento de las personas, y a ellos puede acceder una amplia población sin tener que intercambiarlos por votos, máxime si varios de ellos se han establecido como derechos constitucionales. Al erosionar el uso político-electoral de los programas sociales se erosiona la misma violencia estructural.

Localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo

Hay otro elemento que está dirigido fundamentalmente a combatir la violencia estructural: la localización de oportunidades-capacidades promovida por tres programas insignia del gobierno de México que tiene como objetivo fundamental el que los beneficiarios tengan oportunidades de trabajo y estudio en sus propias comunidades y regiones. Estos son el de “Jóvenes Construyendo el Futuro” (JCF); “Sembrando Vida” y; “Universidades para el Bienestar Benito Juárez García” (UBBJ).

JCF está dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años de edad que estén pasando por un periodo donde no estudien ni trabajen, el objetivo es que se capaciten laboralmente en algún Centro de Trabajo (CT) inscrito en el programa, es decir, que aprendan laborando en el sitio de trabajo durante un año, al mismo tiempo, reciben una beca de 3 mil 600 pesos mensuales (monto otorgado en 2019), el cual se incrementó a 3 mil 748 en 2020, y seguro médico por parte del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); el lugar de residencia es uno de los criterios para postularse a un CT (DOF, 10/01/2019; DOF, 10/02/2020). Este último criterio es el que, en la práctica, se tradujo en que el joven pudiera elegir un CT disponible, desde el más cercano a su domicilio y hasta 40 kilómetros a la redonda, lo que significa darles

oportunidades de capacitación laboral cerca de su localidad, sin tener que desplazarse demasiado.

Complementariamente, el programa busca que la vinculación y capacitación en los CT abra la puerta a los jóvenes para que eventualmente puedan ser contratados, efectivamente, uno de los derechos de los CT es contratar en cualquier momento del periodo de capacitación, de manera formal al aprendiz (DOF: 10/01/2019; DOF: 10/02/2020).

La meta del programa es atender a 2 millones 300 mil jóvenes.¹⁰ Hasta diciembre del 2019 se habían becado como aprendices a 930 mil (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019); el presupuesto aprobado para 2020 es de 25 mil 614 millones de pesos (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 10). Para el 30 de agosto del 2020, la página oficial de JCF reportaba 478 mil 734 aprendices vinculados.

En el caso de “Sembrando vida”, a los “sujetos agrarios” que cuentan con 2.5 hectáreas disponibles, se les otorgan 5 mil pesos mensuales a fin de que se establezcan “sistemas productivos agroforestales” que combinan cultivos tradicionales con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, incentivar la autosuficiencia alimentaria, mejorar los ingresos de las y los pobladores y recuperar la cobertura forestal (DOF, 24/01/2019; DOF, 30/03/2020).

La producción agrícola será para el beneficio directo de las familias, pues “servirá para apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo” además de que este esquema se articula con el programa mencionado anteriormente ya que a mediados de 2019 tenía “un encadenamiento con 18.1 mil beneficiarios de Jóvenes Construyendo el Futuro” (Cámara de diputados-Cedrssa, 2020: 8). De manera que promueven el que los beneficiarios se capaciten y laboren en las mismas zonas donde residen.

En diciembre de 2019, AMLO informó que el programa alcanzó 575 mil hectáreas y generó 230 mil empleos permanentes (López Obrador como se cita en Animal Político, 2019); se asegura su continuidad pues el monto del presupuesto aprobado para 2020 es de 28 mil 505 millones de pesos (Cámara de diputados-CEDRSSA, 2020: 8), con el proyecto de que “se

¹⁰ "Jóvenes con futuro" beneficiará a 2 millones 600 mil jóvenes: AMLO” (2018). Aristegui Noticias, México, septiembre, 13.

extenderá a más de un millón de hectáreas y 430 mil empleos” (López Obrador como se cita en *Animal Político*, 2019).

El tercer programa es el de las UBBJ con el objetivo de “solucionar el problema de rezago educativo de tipo superior” y “ampliar significativamente las posibilidades de acceso (...) a través del establecimiento de sedes educativas donde se imparta educación de tipo superior, en municipios ubicados en zonas del país con mayor pobreza y rezago en desarrollo social” (DOF, 30/07/2019). Es decir, se busca que los estudiantes ya no tengan que trasladarse o, incluso migrar a las ciudades grandes para realizar estudios universitarios, al tener sedes de este nivel en sus propias comunidades y regiones.

Estas universidades “iniciaron sus actividades en marzo de 2019 con cien planteles”, hasta diciembre de 2019, según AMLO, se atendían a 39 mil 600 estudiantes de zonas marginadas quienes recibían becas de dos mil 400 pesos mensuales (López Obrador como se cita en *Animal Político*, 2019); aunque en marzo de 2020 la página del programa apenas reportaba 15 mil 105 estudiantes, lo que contradice las cifras de diciembre; no obstante, en agosto, la misma página reportaba el funcionamiento de 140 planteles (40 nuevas sedes) sin señalar el número de estudiantes nuevos.

Aun así, estos programas apuntan a la generación de capacidades laborales y académicas en las regiones de origen de los beneficiarios, lo cual rompe con el modelo tradicional de asistencia para la contención de la pobreza, y se acerca más al modelo de Sen y Neussbaum de construcción de capacidades.

En el periodo neoliberal, estos sectores: campesinos y jóvenes, han padecido notablemente la violencia estructural. En el caso de los campesinos, han recibido muchas presiones para despojarlos de sus tierras y territorios a fin de promover nuevas formas de acumulación de capital (De Ita, 2019), y se han visto orillados a migrar (Gil-Méndez, 2015).

Mientras que a los jóvenes mexicanos tampoco se les han dado oportunidades para desarrollarse, de hecho, hasta fines de 2018, México estaba “entre los países de la OCDE con mayores proporciones de jóvenes que no trabajan, no estudian, ni reciben capacitación. Estos representan 22% de la población joven, cifra muy superior al promedio de 15% en la OCDE”, situación que afecta más a los jóvenes “en condiciones de pobreza (extrema y moderada) y vulnerables” pues “representan más del 87% de este grupo” (DOF, 10/01/2019).

Incluso, se les estigmatizó en los últimos gobiernos donde se les llamaba “ninis” (ni estudian ni trabajan), lo cual evidencia que en el enfoque neoliberal se les culpabiliza y estigmatiza a aquellos que padecen situación de pobreza, desigualdad y falta de oportunidades. Por ejemplo,

[...] para el caso del Estado de México y según creemos para otras partes del país, en virtud de que las autoridades y funcionarios de gobierno despliegan una serie de discursos a través de los cuales individualizan y culpabilizan a los mismos jóvenes respecto a la precariedad y pobreza en que viven, argumentando a la vez que son resultado del fracaso familiar y personal, imponiéndoles, a fuerza de la repetición incansable, la interiorización de esos discursos. (Tinoco, et al, 2019: 88)

De manera que generar oportunidades para ellos en una lógica de construcción de capacidades que les permitiera salir de su condición de no estudiantes y/o desempleados era acuciante e impostergable. El gobierno ha optado por esa vía.

Vulnerabilidad institucional en la aplicación de los programas

Es pertinente señalar que existe una vulnerabilidad institucional en su aplicación que puede afectar, de manera negativa, su enfoque de combate a la violencia estructural y promoción del ejercicio de la ciudadanía. En efecto, se puede constatar que la Secretaría del Bienestar no ha planificado, difundido o aplicado protocolos de actuación ni homologación de procedimientos institucionales específicos para la aplicación de los programas sociales insignia, esto es válido para los dos años que abarca el estudio.

Lo anterior se relaciona, en primer lugar, con la falta de una normatividad interna, es decir, no existen reglamentos que normen la actividad de los delegados estatales, delegados regionales y SN's. Aunque sí hay reglas de operación de los diversos programas, y un Código de Conducta de la Secretaría del Bienestar, estos no suplen la necesidad de contar con reglamentos internos para hacer más eficiente y eficaz la labor de esta estructura.

Aunque todos estos trabajadores están en un esquema de eventualidad que tiene que ser renovado cada trimestre, esto no es motivo suficiente para que los encargados de operar los programas en territorio, tarea fundamental en la política social del gobierno, no cuenten con reglamentos que normen sus labores y procedimientos más allá del Código de Conducta. La existencia de reglamentos también les daría claridad y seguridad a los propios trabajadores sobre sus tareas, derechos y responsabilidades en el ejercicio diario de sus labores.

En segundo lugar, no se ha instrumentado una capacitación sistemática para los trabajadores, mismos que necesitan ser orientados en materia de procedimientos administrativos tales como manejo y resguardo de documentos institucionales; manejo y privacidad de datos personales y leyes que los protegen; misión, visión y objetivos de la secretaría; entre otros.

Sí se han dado algunas capacitaciones para el llenado de cierta documentación y cumplimiento de requisitos para el acceso a los programas pero estas han sido, en su mayoría, poco planificadas e insuficientes; y aunque se han elaborado manuales para procedimientos de programas específicos, no se ha establecido un programa de capacitación permanente con objetivos claros, a fin de reducir progresivamente los errores en los procedimientos, la duplicidad de esfuerzos e incrementar la calidad en su servicio público.

De esto, se desprende que la Secretaría del Bienestar ha optado por dar un margen amplio de maniobra a los estados y regiones, pues las indicaciones centrales se operan de manera un tanto distinta en cada estado y región, desde el número de secciones que debe ocuparse un SN hasta la producción de materiales de apoyo y formas de organizar el trabajo.¹¹ Y aunque esto dota de operatividad la labor regional, es fundamental robustecer los elementos de la racionalidad de la organización interna de la política pública: integración, coherencia y coordinación (Lerda, J., Acquatella, J., Gómez, J., 2003). Elaborar lineamientos generales claros y basados en cierta normatividad, e implementar capacitaciones desde el nivel central de la secretaría los apuntalaría.

Por supuesto, estas recomendaciones no sólo son válidas para la Secretaría del Bienestar sino, también, para la Secretaría de Economía que está ligada al programa de Tandas y Créditos a la Palabra; además del Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García que, a pesar de reportar el funcionamiento de 140 planteles, no ha logrado establecer un proceso institucional de selección y contratación de docentes pues hasta inicios de 2021 no se habían publicado los resultados de la convocatoria que lanzó en junio de 2020, lo que debilita la transparencia institucional. Este tipo de deficiencias abren la puerta para la incertidumbre y el posible uso discrecional de los programas, por lo que tienen que ser corregidas urgentemente.

¹¹Por ejemplo, el que los SN's deban acudir a firmar hora de entrada y salida que se aplica en algunas regiones. El trabajo de SN es fundamentalmente territorial por lo que tal medida es problemática.

El establecer reglamentos internos, manuales de operación de todos los programas y capacitación sistemática, puede reducir en gran medida que las indicaciones sean contradictorias, difusas e improvisadas. Es decir, fortalece la institucionalidad. Lo contrario abre la puerta a que se entorpezca la eficacia y eficiencia de la aplicación de los programas, lo que podría afectar la capacidad de estos para abarcar a la población objetivo y, con esto, debilitar el combate a la violencia estructural y la promoción del ejercicio de la ciudadanía.

Otro elemento a destacar sobre la vulnerabilidad de los programas es que, aunque en lo general hay una intención, normatividad e instrucción de combatir el uso clientelar de los programas sociales, la larga tradición de funcionamiento de estructuras y prácticas clientelares en México, abre la posibilidad de que desde dentro y fuera de los partidos políticos se intenten generar nuevos mecanismos de uso clientelar de los programas.

Será necesario que se dé un seguimiento y evaluación permanente a la aplicación de los mismos, lo que implica cuidar la actuación del partido del que emanó el gobierno de AMLO, es decir MORENA,¹² pero también a los otros partidos como el PRI y el PAN que tienen un número importante de gobiernos municipales y estatales. Tarea donde la ciudadanía deberá jugar un rol fundamental, al denunciar presuntos delitos electorales, a fin de que el gobierno en sus tres niveles y la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (Fepade) inicien procesos de investigación, sancionen y desincentiven cualquier nuevo intento de uso clientelar.

Reflexión final

El diseño y la implementación inicial de los programas sociales del gobierno de México apuntan a combatir la violencia estructural y promover el fortalecimiento de la ciudadanía a través del reforzamiento mutuo de la erosión del uso político-electoral de los programas sociales y su orientación a la construcción de oportunidades-capacidades, alejándose del esquema asistencialista y de gestión neoliberal de la pobreza. Esto lo hace al: 1. dificultar, prohibir y criminalizar el uso de los mismos para fines electorales; 2. establecer algunos de los programas como derechos constitucionales y; 3. orientar otros programas a la localización de oportunidades y promoción de capacidades para el estudio y el trabajo.

Estos elementos se refuerzan mutuamente. No sólo por la cantidad de beneficiarios, sino por la forma en que se configuran administrativamente y apalancan legalmente, resultado del

12 Para un panorama sobre la génesis de MORENA, véase Pérez (2016).

propio enfoque del gobierno sobre el combate a la pobreza y desigualdad. Además de expandir algunos derechos, condición básica de la ciudadanía, promueven oportunidades-capacidades y amplían libertades ciudadanas (al debilitar las posibilidades del uso político-electoral) y, en ese sentido, la elección de ser y hacer.

Al ampliar los derechos sociales traducidos en derechos económicos, se fortalece la parte social de la ciudadanía pero, también, las partes civil y política pues se abren, en principio, posibilidades y capacidades de liberarse de los “sistemas de amenazas organizados”; al mismo tiempo, al erosionar el uso político-electoral de los programas, los ciudadanos podrían incrementar sus posibilidades y capacidades para exigir sus derechos sociales. Hacer ciudadanía es combatir la violencia estructural y viceversa. Son precondiciones que ayudan a construir democracia.

Aunque es un proceso iniciado desde el gobierno (electo democráticamente), es la ciudadanía la que en su práctica cotidiana verificará y demostrará si este enfoque es útil para fortalecer el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales, es decir, a ella le corresponde realizar todo el potencial del mismo. Aún es muy pronto para saber qué tanto este enfoque fortalecerá, en las relaciones políticas concretas durante los años siguientes, el ejercicio de la ciudadanía pero, por lo menos, se han sentado las bases para que se pueda transitar en esta vía.

Existe, sin embargo, una vulnerabilidad institucional en la aplicación de estos programas insignia que podría debilitar su capacidad de combatir la violencia estructural y promover el ejercicio de la ciudadanía. Es urgente corregir esto si es que se pretende alcanzar todo el potencial de este enfoque. En ese sentido, robustecer su institucionalidad (en la racionalidad de su organización interna y la transparencia) y cuidar que no se instrumenten nuevos mecanismos de uso clientelar es una tarea crucial.

Referencias

- Aquin, Nora (2003). “En torno a la ciudadanía”. En Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el trabajo social, pp. 15-25, Nora Aquin, compiladora. Buenos Aires: Espacio editores.
- Brenner, Miguel (2007). “Filosofía ‘pos’ ¿La ‘pos’ identidad neoconservadora? ¿Y la ciudadanía? ¿Y la escuela?”. En El malestar en la ciudadanía, pp. 201-216, Carlos Cullen, compilador. Buenos Aires: La Crujía.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal (2018). “La ineficiencia de la desigualdad”. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43442/6/S1800059_es.pdf, visitado 05-01-2021.
- Coneval (2020). “Evaluaciones de diseño con trabajo de campo a 17 programas prioritarios de desarrollo social 2019-2020”. Disponible en https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/2020/Comunicado_09_PRESENTACION_DE_EVALUACIONES_DISENO_2019_2020.pdf?platform=hotsuite, visitado 14-01-2021.
- Coneval. (2019). “Diez años de medición de pobreza multidimensional en México: avances y desafíos en política social”. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Documents/Pobreza_18/Pobreza_2018_CONEVAL.pdf, visitado 19-03-2021.
- Cuevas, Hernán; Felipe González y Juan Pablo Paredes. (2018). “Neoliberalización y Ciudadanía(s) en el Sur Global”. Polis, No. 49, pp. 1-16.
- Czarnecki, Lukasz. (2013). “La concepción de la pobreza en el modelo neoliberal. ¿Cómo entender la lucha contra la pobreza en México?”. Frontera norte, Vol. 25, No. 49, pp. 179-191.
- De Ita, Ana. (2019). “Las reformas agrarias neoliberales en México”. El Cotidiano, No. 214, pp. 95-108.
- “Discurso completo de AMLO en el Zócalo por su primer año de gobierno” (2019). Animal Político, Diciembre, 1.

DOF (2019). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación de la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2019”. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551445&fecha=28/02/2019, visitado 19-03-2021.

DOF (2019). “DECRETO por el que se declara reformado el Artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión preventiva oficiosa”. Disponible: [enhttps://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5557700&fecha=12/04/2019), visitado 25-03-2021.

DOF (2019). “LINEAMIENTOS para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro”. Disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547857&fecha=10/01/2019, visitado 25-03-2021.

DOF (2019). “ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida”. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5548785&fecha=24/01/2019, visitado 09-02-2021.

DOF (2019). “DECRETO por el que se crea el organismo público descentralizado denominado Organismo Coordinador de las Universidades para el Bienestar Benito Juárez García”. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5566761&fecha=30/07/2019, visitado 25-03-2021.

DOF (2020). “DECRETO por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593045&fecha=08/05/2020, visitado 09-02-2021.

DOF (2020). “REGLAS de Operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585918&fecha=10/02/2020, visitado 06-04-2021.

- DOF (2020). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Sembrando Vida, para el ejercicio fiscal 2020”. Disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590695&fecha=30/03/2020, visitado 08-02-2021.
- DOF (2020). “ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020”. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585641&fecha=05/02/2020, visitado 06-04-2021.
- Fox, Jonathan y Libby Haight. (2009). “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”. En *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, pp. 71-102, David Gómez Álvarez, coordinador. Guadalajara: ITESO.
- Freidenberg, Flavia. (2017). “La otra representación: vínculos clientelares a nivel local en México”. *Andamios*, Vol. 14, No. 34, pp. 231-258.
- Galtung, Johan. (1969). “Violence, peace and peace research”. *International Peace Research Institute*, Vol. 6, No. 3, pp. 167-191. Disponible en <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/002234336900600301>, visitado 08-05-2021.
- Galtung, Johan (1994). *Human rights in another key*. Cambridge: Polity press.
- Gil-Méndez, Jesús (2015). “Neoliberalismo, políticas agrarias y migración. Consecuencias de un modelo contra los productores”. *Ra Ximhai*, Vol. 11, No.2, pp. 145-162.
- Hevia De la Jara, Felipe (2010). “Uso político de programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el Programa Progresos/Oportunidades en el sur de Veracruz”. *Desacatos*, No. 34, pp. 119-132.
- INDEP-GESOC A.C. (2019), “Índice de desempeño de los programas públicos federales 2019”. Disponible en <https://www.indep.gesoc.org.mx/downloads/2019/Resumen%20Ejecutivo%20INDEP%202019.pdf>, visitado 16-04-2021.
- Jiménez Bautista, Francisco (2019). “Antropología de la violencia: origen, causas y realidad de la violencia híbrida”. *Revista de Cultura de Paz*, Vol. 3, pp. 9-51.

- La Parra, Daniel y José María Tortosa. (2003). “Violencia estructural: una ilustración del concepto”. *Documentación Social*, No. 131, pp. 57-71.
- León, Efraín. (2015). “Hombre sin fronteras. Comentarios sobre el libro *Tierras, hombres, conflictos. Historia y problemas de hoy*”. En *Por una geografía humanista*. Ángel Bassols Batalla, pp. 187-206, Javier Delgadillo, coordinador. México: UNAM-Ariel.
- Lerda, Juan Carlos, Jean Acquatella y José Javier Gómez García (2003). *Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales*. Chile: Cepal.
- Ramírez, Julio. (2018). “López Obrador promete poner fin al uso electoral de los programas sociales”. *ADN Político*, agosto, 14.
- López Jannete. (2019). “A “servidores de la nación”, 1,808 mdp del Presupuesto. *Milenio*, abril, 16.
- López Obrador, Andrés. (2019). *Hacia una economía moral*. México: Planeta.
- Luque, José y René Bello. (2012). “Hacia una comprensión de la democracia y la ciudadanía”. En *Representación ciudadanía y calidad de la democracia en América Latina*, pp. 219-238, Adrian Gimete-Welsh, Alicia Hernández De Gante y José C. Luque Brazán, coordinadores. México: Gernika.
- Mata, Miguel Ángel (2019). “Reorganizaciones hegemónicas y espacio público: la violencia organizada y el control social en México”. En *Estado, violencias y sociedad en México*, pp. 21-52, Alejandro Gonzalo Ramos, Javier Pineda Muñoz y Yazmín Hernández Romero, coordinadores. México: Uaem.
- Nussbaum, Martha. (2012). *Crear Capacidades: propuestas para el desarrollo humano* (1ª edición). España: Editorial Paidós.
- OXFAM México. (2018). “México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad”, Disponible en <https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/Informe%20Me%CC%81xico-DAVOS-reducido.pdf>, visitada 18-05-2021.
- Pacheco González, Sergio (2015). “Ciudadanía: derechos y responsabilidades de mujeres y hombres jóvenes en un contexto de violencia estructural”. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, Vol. 4, No. 8. Disponible en <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/55/226>, visitada 08-05-2021.

- Pacheco González, Sergio. (2016). “Ciudadanía y violencia estructural: una aproximación a los obstáculos que viven las juventudes juarenses”, *Doxa*, Vol. 5, No. 10, pp. 94-116.
- Página de la Presidencia de México. (2020). “Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores”. Disponible en <https://presidente.gob.mx/programa-de-pension-para-el-bienestar-de-las-personas-adultas-mayores/>, visitada 30-08-2020.
- Pérez Tagle, Jesús A. (2016). “¿Qué es MORENA? Un análisis de su génesis organizativa”. *Posibilidad Política*, No. 14, pp. 1-35. Disponible en https://www.academia.edu/30545699/N%C3%BAmero_14_mayo_agosto_2016, visitada 08-05-2021.
- Presidencia de México (2019). “Comunicado de la Presidencia-024/10/22/19”. Disponible en <https://lopezobrador.org.mx/2019/10/22/presidente-dirige-carta-a-servidores-publicos-pide-no-participar-en-asuntos-de-partidos-politicos/> Visitado 26-08-2020.
- Quijano-Valencia, Olver (2017). “(Neo) liberalismo, producción y criminalización de la pobreza”, *En-Contexto Revista de Investigación en Administración, Contabilidad, Economía y Sociedad*, Vol. 5, No. 6. Disponible en <https://www.redalyc.org/jatsRepo/5518/551857514002/551857514002.pdf>, visitado 08-05-2021.
- Salazar Carrión, Luis (2010). “El Estado y las precondiciones de la democracia”. En *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, pp. 69-88, Attili Cardamone, Antonella y Luis Salazar Carrión. México: UAM-Porrúa.
- Salazar Carrión, Luis (2010). “Política y democracia en México”. En *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008*, pp. 107-129, Attili Cardamone, Antonella y Luis Salazar Carrión. México: UAM-Porrúa.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad* (8ª. edición). Colombia: Planeta.
- Serra, Gilles (2017). “Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos”. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, No. 17, pp. 149-174.
- Cruz, Elvia (2018). “Sin intermediarios ni efectivo, la estrategia de AMLO para dar apoyos a pobres”. *Expansión política*, agosto, 31.
- Tinoco García, Alicia; Abraham Osorio Ballesteros y Felipe González Ortiz. (2019), “Jóvenes, contextos de violencia estructural y ciudadanía”. *Última Década*, Vol. 27, No. 51, pp. 69-95.

Vicenteño, David. (2018). “PGR inicia investigación por fraude en programa 65 y Más”.
Excelsior, febrero, 27.



Neopopulismo, neoliberalismo y ciudadanía social en el Perú (1968-2000)

Neopopulism, neoliberalism and social citizenship in Peru (1968-2000)

Fecha de recepción: Mayo, 02 de 2021

Fecha de aceptación: junio, 10 de 2021

José Carlos, Luque Brazán* y Ana Sofía, Villa Salinas**

Resumen

El presente trabajo examina el desarrollo de los derechos sociales en el Perú durante el periodo 1968-2000, tomando como referencia simbólica las matrices populistas y neo populistas desarrolladas por los regímenes autoritarios que llegaron al poder mediante golpes de Estado que fueron encabezados por el General del Ejército Peruano Juan Velasco Alvarado (1968) y por el Ingeniero Alberto Fujimori (1992), actos que obedecieron a intereses y proyectos políticos diferentes, mientras Velasco buscó el fortalecimiento del Estado a partir de una matriz ideológica nacional popular, Fujimori buscó refundar el Estado bajo una matriz ideológica neopopulista-neoliberal. En este sentido la presente comunicación examina las diferencias entre ambas dictaduras en tres planos: 1. Las diferencias ideológicas; 2. El diseño constitucional heredado y; 3. Las transformaciones del Estado peruano en su orientación política y económica.

Palabras claves: ciudadanía social, Fujimori, neoliberalismo, neopopulismo, Perú, populismo, Velasco.

Abstract

This paper examines the development of social rights in Peru during the period 1968-2000, taking as a symbolic reference the populist and neo-populist matrixes developed by the authoritarian regimes that came to power through coups d'état led by Peruvian Army General Juan Velasco Alvarado (1968) and by Engineer Alberto Fujimori (1992), While Velasco sought to strengthen the state based on a national popular ideological matrix, Fujimori sought to re-found the state under a neo-populist-neoliberal ideological matrix. In this sense, this paper examines the differences between the two dictatorships on three levels: 1. The ideological differences; 2. The inherited constitutional design; and 3. The transformations of the Peruvian state in its political and economic orientation.

Key words: social citizenship, Fujimori, neoliberalism, neopopulism, Perú, populism, Velasco

* Docente del Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM). Magister en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede México, Licenciado en Antropología Social. Miembro de la Red Latinoamericana de Estudios Subnacionales (Relades), y de la Latin American Studies Association (LASA). Actualmente es miembro del Comité científico de la Revista *Ánfora* de la Universidad Autónoma de Manizales de Colombia y de la revista *Enfoques* de la Universidad Central de Chile, correo electrónico: jose.luque@uacm.edu.mx

** Licenciada en Sociología. Maestrante en Ciencias en Estudios Interdisciplinarios para Pequeñas y Medianas Empresas, correo electrónico: anasofia.villa@gmail.com

Introducción

Una de las principales preocupaciones de Marshall cuando escribió su ensayo sobre “Ciudadanía y clase social”, fue la de encontrar una ruta política que resolviera las tensiones existentes entre igualdad política y desigualdad social ocasionadas por la naturaleza voraz del capitalismo. La solución que planteó siguió la ruta del economista inglés Maynard Keynes y en consecuencia fue el Estado de Bienestar y el consecuente despliegue de los derechos sociales mediante políticas sociales redistributivas (Marshall, 1965). La ruta política en Inglaterra y Europa fue la democracia liberal como régimen político, sin embargo, en América Latina, los caminos fueron distintos, en unos casos como el chileno, la democracia liberal, fue la ruta política del desarrollo de los derechos sociales hasta que Salvador Allende sufrió el golpe de Estado del General Augusto Pinochet en 1973.

En el caso peruano la construcción del Estado de Bienestar fue impulsado entre 1948 y 1968, por dos Generales del Ejército peruano: Manuel Odría (1948); y Juan Velasco (1968), quienes impulsados por una ideología populista nacionalista, van a romper paulatinamente la hegemonía política de la oligarquía hasta dejarla de lado en la década de los setenta del siglo pasado, creando el modelo nacional popular del Estado peruano que funcionó con serias deficiencias relacionadas con la seguridad pública y la economía hasta 1992, fecha en que Alberto Fujimori da un golpe de Estado y reemplaza a la Constitución de 1979 por la Constitución neoliberal de 1993, carta magna que aún continúa vigente. Curiosamente, los derechos sociales en el Perú, su despliegue, vigencia y decadencia han dependido de golpes de Estado desarrollados desde élites impulsadas por lógicas populistas y neo populistas.

Desde la argumentación anterior, uno de los temas recurrentes en los trabajos sobre las transiciones a la democracia en América Latina ha sido el centrarse en los pactos realizados entre las élites políticas para lograr pasar de un estadio autoritario a uno democrático (O’Donnell, 2010), sin embargo, estos procesos de corte elitista frenaron el papel de las clases populares en la producción de los derechos sociales, así la emergencia política de los sectores populares que caracterizó al Estado peruano después de 1930 fue limitada por el golpe de Estado de 1968 del General Velasco Alvarado mediante una lógica populista estado-céntrica (Weffort y Quijano, 1973).

Esta lógica fue desmontada por el golpe de Estado de 1992, dirigido por Alberto Fujimori, quién desmontó el Estado social peruano fundado durante la dictadura militar y construyó el

Estado neoliberal peruano mediante la elaboración de una nueva constitución política que fue promulgada el 29 de diciembre de 1993, dentro de un contexto marcado por el terrorismo de Estado, este nuevo diseño institucional fijó el rol subsidiario del Estado en materia económica y productiva frente al mercado y puso los derechos sociales en la lógica mercado céntrica, el párrafo dos del artículo 60 de la citada constitución señala: “Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional” (Constitución Política del Perú, 1993), desde esta nueva legalidad se impulsó una reforma del aparato productivo del Estado con el propósito de privatizar las empresas estatales, reforma que tuvo sus picos más altos entre los años 1991 y 2001, teniendo un alto impacto social:

Por el cierre de las empresas, por la pérdida de derechos accionarios o por el despido que sufrieron los trabajadores para sanear la empresa antes de su privatización. Se estima que, en los nueve años de privatizaciones realizadas bajo la dirección de Alberto Fujimori, se perdieron más de 120 mil puestos de trabajo, de los cuales sólo un tercio fue absorbido por los nuevos operadores privados (Ruiz, 2002: 48).

Este dato, evidentemente nos muestra que el derecho social al trabajo de miles de peruanos y peruanas fue afectado por el proceso privatizador del gobierno neoliberal de Fujimori, el proceso fue aún más profundo, pues durante las elecciones presidenciales de 1995, Fujimori se postuló a la reelección y usó parte de los recursos económicos obtenidos de las privatizaciones para combatir los efectos de su programa privatizador:

como el desempleo a través de la implementación de programas laborales y de desarrollo de infraestructura para el Perú. Llama la atención que el gasto público en infraestructura haya crecido en un 60% a un año de la elección y en un 90% en el año de 1995, año de la elección (...) el creciente gasto social estaba lejos de ser parte de un programa gradual de desarrollo, sino más bien se presentaba como un medio de campaña para la gestión de Fujimori y sus afanes de re-elección (Wehner, 2004: 45).

Estas decisiones y actitudes de Alberto Fujimori y de otros presidentes latinoamericanos cómo Saúl Menen en la Argentina y Carlos Salinas de Gortari en México, permitieron a una serie de académicos acuñar el término “neopopulismo”, el cual fue definido como:

una estrategia política a través de la cual un líder personalista busca o ejerce el poder de gobierno, basado en un apoyo directo, inmediato y no institucionalizado de gente que en su mayoría proviene de grupos sin organización política y/o social. Esta definición engloba al neopopulismo como retórica y estrategia electoral de líderes carismáticos para llegar al poder, basado en el uso de

políticas expansionistas y una vez en el gobierno en el uso del populismo-neoliberalismo (Ibídem, Wehner, 2004: 26).

En este sentido, la tesis central, de este trabajo, sostiene que el neopopulismo neoliberal de los noventa (en el caso peruano), fue y es una expresión política que determinó el tipo de ciudadanía social que desarrolló y desarrolla el Estado en la actualidad debido a que la hegemonía de la élite neoliberal aún persiste, por ello es de utilidad compararlo con un caso de populismo clásico (formado en la matriz Estado-céntrica), para ello se eligió el caso del General Juan Velasco Alvarado, quién llegó al poder mediante un golpe de Estado en octubre de 1968, e impulsó una serie de reformas estructurales que colocaron al Estado en un lugar privilegiado en la producción de derechos sociales (vivienda, salud, educación y trabajo), domesticando y controlando el papel del mercado durante el período 1968-1991, este proceso de construcción política se acentuó con la promulgación de la Constitución de 1979, la cual fue inhabilitada en 1992 por el golpe de Estado dirigido por Fujimori.

Para explicar estos cambios y transformaciones, es importante explicar cómo se formaron los derechos sociales de las clases populares durante el periodo neoliberal en el Perú (1992-2021), y cuál fue el proceso de formación anterior (1968-1991), cuáles fueron las circunstancias históricas y políticas de ese proceso y sobre todo cuando se trata de un caso particular que trata de una estructura política/económica capitalista dependiente estado-céntrica y posteriormente, la misma se transforma en una estructura política/económica neoliberal. Lo que nos permite comprender porque un orden basado en la desigualdad social es aceptable hoy en día, incluso por algunos sectores de las clases dominadas peruanas.

El populismo clásico y el neopopulismo neoliberal, resultan entonces en instrumentos analíticos significativos para entender las ampliaciones ciudadanas sociales que se dieron durante el período previo al neoliberalismo y las mismas transformaciones posteriores. Odría, por ejemplo, un dictador que gobernó a mediados del siglo XX en el Perú, extendió los derechos políticos a todas las mujeres alfabetas que cumplían con los requisitos para acceder a la ciudadanía de la Constitución de 1933, mediante la Ley No. 12409. Igualmente, para aumentar la legitimidad de su régimen amplió el gasto público: Las obras públicas se tradujeron en nuevas vías de comunicación, en la construcción de grandes centros educativos urbanos, hospitales, unidades habitacionales vecinales. Configurándose un nuevo paisaje

urbano que le dio sentido y territorialidad a lo popular en las grandes ciudades del Perú (Arequipa, Trujillo y Lima).

Estos cambios fueron el fundamento de la ciudadanía social, se amplió la seguridad social, se introdujo el salario dominical y se inauguró una nueva modalidad de incorporación de la población trabajadora al decretar su participación en las utilidades de las empresas. Todas estas ampliaciones, incluido el aumento del gasto público se hicieron pese a la negativa de la oligarquía. Odría también buscó formas de integración para los emigrantes de origen rural y provinciano no indígena que incrementaron la presencia de las clases medias urbanas. En conclusión, el Estado social peruano moderno nació de la mano del populismo del General Odría, quien llegó al poder mediante un golpe de Estado (Luque, 2002).

Según el censo de 1940, el 64% de la población vivía en áreas rurales, en 1961 era del 52.1%, en 1972 era del 40.5%, en 1981 era del 34.8%, en 1993 del 29.9% (Murillo, 1995), como vemos, esta tendencia aumentó hasta que el crecimiento demográfico urbano superó al rural. La importancia de la migración en la construcción de la ciudadanía en el Perú es clave para entender el surgimiento del populismo y la crisis final de la oligarquía peruana que controlaba al estado andino a fines de los sesenta del siglo pasado. La continua migración interna de campesinos a las principales ciudades de la sierra y costa, y fundamentalmente a Lima, edificó un conjunto de procesos que afectaron la relación entre mercado, sociedad civil, ciudadanía, democracia y Estado (Matos, 1990).

En primer lugar, favoreció la concentración de la fuerza de trabajo en áreas urbanas. Lo que implicó el acceso de las clases populares a la educación, favoreció el crecimiento de las organizaciones obreras y sindicales, así como el crecimiento de las organizaciones poblacionales, lo cual incrementó su capacidad de presión para obtener mayores inclusiones ciudadanas. La ciudad facilitó a los migrantes andinos, acceder a mejores ofertas educativas, y por lo tanto se generó un proceso de ampliación y ciudadanía a través de la educación, pues al dejar de ser analfabetos ya accedían a la ciudadanía política, lo que plasmó el interés de los políticos por este nuevo electorado, este proceso de transformaciones poblacionales fue determinante para definir el estado de la producción de los derechos sociales en este país andino.

El Estado –en este escenario- se vio en la obligación de proveer de un conjunto de necesidades básicas que los actores populares organizados exigían mediante la acción colectiva: Trabajo, vivienda, educación, servicios básicos urbanos. La creciente urbanización y diferenciación social en estos años, así como la aparición de diversos actores y grupos de presión hicieron imposible la continuidad de los mecanismos de control social y político que hasta esos momentos había utilizado la coalición dominante (Oligarquía y Ejército). Creándose la necesidad de buscar nuevas vías de consenso y control político. De ahí que el “populismo”, surja como el instrumento apropiado para resolver las demandas e intereses de ambos sectores. Esta articulación sería aprovechada por Alberto Fujimori y sus herederos y herederas décadas después.

En 1956, se realizaron elecciones presidenciales. El nuevo gobierno electo nació del pacto establecido entre el representante de la burguesía urbana – nacionalista: Manuel Prado y el APRA. Esta alianza y la institucionalización del nuevo gobierno conocido popularmente como la “convivencia”, logró cierta estabilidad social y política pues el APRA tuvo el control de la Central de Trabajadores del Perú, y diluyó las protestas y movilizaciones pues no quiso repetir los acontecimientos de conflictividad social y política que impulsaron el golpe de Estado del General Manuel Odría en 1948. En este sentido:

104

Durante toda la primera mitad del siglo XX, en particular entre 1930 y 1956, se considera que se asentó un patrón golpista característico, profundamente disímil del que se tiende a predicar de los años sesenta. Los dos rasgos fundamentales en los golpes de Estado de este periodo fueron el entendimiento entre las elites políticas y las elites militares y el carácter estrictamente defensivo de los movimientos que llevaron a cabo. En este sentido, un elemento que se reitera es la coincidencia entre movimientos que intentan abrir o modificar el ámbito político y golpes de Estado. Por ello, con poco lugar para las dudas, podemos considerar que los movimientos de ruptura democrática que protagonizan las elites se integran en un marco conflictivo definido por el grado de apertura política. (Elche, 2008: 36).

Otro de los cambios institucionales que se dieron en el Perú fue en las Fuerzas Armadas y específicamente en el Ejército, otrora pilar del poder oligárquico instalado en Lima, esta institución armada, cambió de objetivos, se profesionalizó, se abrió a las clases medias y populares, y se creó en su interior un conjunto de instituciones que abrieron espacios de debate ideológico, intelectual y de debate político que incidieron en su formación y en la elaboración de un proyecto político propio para modernizar al Estado (Villanueva, 1970).

En las elecciones presidenciales de 1962, compitieron la Acción Popular Revolucionaria Americana (APRA), representado por su líder histórico Víctor Raúl Haya de la Torre, y Acción Popular (AP), un partido de clase media, dirigido por Fernando Belaúnde Terry, el ex-dictador Manuel Odría, y la nueva izquierda representada por el Movimiento Social Progresista (MSP), y el Frente de Liberación Nacional (FLN). El ganador fue Haya de la Torre, pero no logró obtener el tercio mínimo de los votos para ser declarado como vencedor inobjetable, ello generó una crisis, pues importantes actores como el Ejército, el diario “El Comercio”, y los partidos reformistas encabezados por Acción Popular decidieron no negociar con el APRA y lo obligaron a aceptar a Fernando Belaúnde Terry como Presidente de la República (Tanaka, 1999).

Belaúnde realizó un gobierno de corte reformista y desarrollista, pero su mandato fue acompañado por la devaluación de la moneda y el incremento del endeudamiento exterior. La crítica de la izquierda por el tratamiento que le dio a la empresa norteamericana International Petroleum Company (IPV), en el tratamiento del yacimiento petrolífero de “La Brea y Pariñas”, que fue considerado de entreguista y la difícil situación económica, además del aumento de la violencia guerrillera, condujeron al golpe militar de 1968, de características nacionalistas y populistas, que desmontó el poder oligárquico y nacionalizó todas las empresas de capital extranjero, este movimiento político de las Fuerzas Armadas del Perú se dio en un contexto complejo, caracterizado por:

momentos convulsionados. Hacía poco menos de diez años que se había desencadenado la Revolución Cubana y en la región se vivía un clima de efervescencia política y social. En el campo de la izquierda, a excepción del Partido Comunista, la vía armada era una opción que sumaba cada vez más adeptos, y se potenciaba a partir del desarrollo de algunos eventos como la celebración de la Conferencia Tricontinental (1966) y la Organización Latinoamericana de Solidaridad (OLAS, 1967) y, poco después el fallecimiento de Ernesto Che Guevara (1967) en manos de las fuerzas de seguridad de Bolivia. Este clima revolucionario se asentaba sobre coyunturas nacionales críticas donde se ponía en juego la disputa por la sobrevivencia del capitalismo en su faceta más sangrienta y el tránsito hacia un modelo de sociedad más igualitaria. (Nercesian, 2017: 21).

La dictadura militar peruana dirigida por Velasco Alvarado, fue un populismo autoritario, caracterizado por su orientación anti oligárquica y nacionalista. Sus objetivos centrales fueron; la industrialización del país. El aumento de la presencia del Estado en la economía y la incorporación de los sectores populares (especialmente a los grupos indígenas y campesinos) a la vida política, de la que habían sido sistemáticamente marginados en el

pasado. Estas circunstancias le restaron el apoyo de las elites políticas y económicas asociadas con las oligarquías, lo que a su vez redundó en la utilización menos dura y sistemática de la represión.

La dictadura militar (1968-1979), tuvo dos periodos: El primer período (1968-1975), fue encabezada por el general Velasco Alvarado, desarrollando una gestión de corte izquierdista y antiimperialista. El segundo período (1975-1979), dirigido por el general Francisco Morales Bermúdez desarrolló una política de corte conservador y tuvo como objetivo el retorno de los militares a los cuarteles. En 1977, Morales Bermúdez dio a conocer el plan Túpac Amaru, cuyo objetivo fue la entrega del poder a los civiles y la consecuente vuelta a la democracia, en ese tenor la Junta militar convocó a elecciones para Asamblea Constituyente. En este marco legal, se otorgó el derecho al sufragio a todos los peruanos y peruanas mayores de 18 años, además de hacer del voto un acto cívico obligatorio para todos los peruanos y peruanas en edad de sufragar, se encontrarán tanto afuera como al interior del país. Por primera vez se extienden los derechos políticos a los ciudadanos y ciudadanas peruanas residentes en el extranjero. Es en este período en el que se instalan las bases del desborde popular de la década de los ochentas (Matos, 1980).

106

Un balance de lo ocurrido hasta aquí en relación a la ciudadanía y sus aspectos procedimentales, culturales y simbólicos nos ponen frente a un panorama contradictorio. En cuanto a los derechos civiles existen avances y retrocesos: Por un lado, la Constitución de 1933 (vigentes hasta 1979), incorporó la libertad de culto, mientras que las dictaduras militares (Sobre todo las de Odría y Velasco), extendieron los derechos sociales a la mayor parte de la población peruana mediante políticas públicas que persiguieron la universalidad de los derechos sociales (vivienda, salud, educación y trabajo), esto se cristalizará en la Constitución de 1979.

Los derechos políticos, como el derecho al sufragio, a elegir y ser electo a un cargo público sólo funcionaron parcialmente, sin embargo la dictadura militar de Odría desempeñó un papel clave en la ampliación de la ciudadanía política a las mujeres alfabetas, y es bajo la dictadura militar de los setenta en que se hizo efectivo por primera vez el sufragio universal para todos los peruanos y peruanas mayores de 18 años para la elección a la asamblea Constituyente de 1978, lo que significó la inclusión de todos los sectores excluidos hasta entonces: La

población analfabeta en edad ciudadana, que comprendía en 1970 al 30.8% de la población total del Perú. (Rodríguez, 2001:15).

En cuanto a los derechos sociales, estos se cristalizaron mediante la ampliación de la cobertura en servicios de salud, seguridad social y en infraestructura educativa, las políticas de bienestar social de Odría son ampliadas durante el gobierno de Velasco, sobre todo en el sector educación, dos de sus reformas importantes fueron la educacional y la laboral. En la primera se impulsó un agresivo programa de alfabetización y en la segunda se formaron las comunidades laborales en la que los trabajadores tenían un tercio de la propiedad de sus fuentes de trabajo. En relación a los derechos culturales se reconoció la especificidad jurídica de las comunidades indígenas. Asimismo, la reforma agraria eliminó a los terratenientes con el consecuente fin de las relaciones de servidumbre que se establecían en las áreas rurales entre el terrateniente y las comunidades indígenas. Simbólicamente el régimen de Velasco incorporó como uno de los dos idiomas oficiales del Perú al quechua.

Los derechos culturales otorgados a los indígenas en el Perú tienen que ser pensados en relación al grado de inclusión y exclusión que tuvieron. Kymlicka señala que existen tres tipos de derechos espaciales: Los derechos de representación, los derechos poli-étnicos y los de autogobierno. En el caso peruano los derechos culturales se dan en una lógica paternalista, lo que en el fondo terminó generando una situación de status quo que no permitió la modernización de las comunidades indígenas, legitimando su exclusión, además durante largos años no se resolvió el problema central indígena que era el problema de la tierra y que sólo pudo solucionarse a través de la reforma agraria de 1969. Simbólicamente durante la dictadura militar de los setenta se incorporó a lo indígena como parte del discurso oficial acerca de la nación peruana.

El “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas”, tuvo en total una duración de 12 años. Producto de su discurso nacionalista, sus reformas populistas y los procesos de modernización que impulsó, se levantaron las bases para la cristalización de una comunidad imaginaria y de un modelo de ciudadanía sin exclusiones. En este sentido es importante señalar que al finalizar la década de los setenta tenemos en el Perú la consolidación de un Estado-Nación moderno, dotado de mitos y narrativas que se constituyeron alrededor de un discurso nacional anti imperialista, y en acciones concretas como la nacionalización de las empresas extranjeras (Villanueva, 1970).

El voto obligatorio de los peruanos en el extranjero en las elecciones generales fue un hecho que debe ser explicado en el contexto de la consolidación de la nación peruana y la cristalización de la ciudadanía universal, pues en aquellos años el fenómeno de la inmigración no era importante en la de ese país andino, además que la soberanía westfaliana de los Estados-nación aún no había sido afectada por el fenómeno de la globalización.

Hasta inicios de la década de los sesenta el discurso nacionalista en el Perú era una abstracción carente de símbolos positivos que permitieran la constitución de un imaginario colectivo acerca de la nación, además la presencia de enclaves territoriales en los que el Estado no contaba con injerencia alguna había catalizado un clamor mayoritario por recuperar la soberanía perdida, el nacionalismo fue un ingrediente básico del populismo velasquista.

Concluyendo con este apartado, es fundamental argumentar y explicar la relación entre democracia y ciudadanía (y específicamente la ciudadanía social), durante el arco de tiempo definido por el presente trabajo, eso pasa por ubicarlos en el contexto histórico en el que se da la configuración de la ciudadanía y el populismo en el Perú. En primer lugar, es recién a finales de los sesenta cuando las élites que impulsaron el discurso nacional popular (populista), lograron el control del aparato estatal e imponer su autoridad a todos los habitantes dentro de sus fronteras, así, al nacionalizar las empresas extranjeras, el problema de la soberanía nacional quedó resuelto.

108

De esta forma, el discurso nacionalista revolucionario se convierte en el sentimiento de la época, en la narrativa que adquiere sentido en los individuos y los impulsa a imaginar y proponer una ciudadanía sin exclusiones, orgullosa, en donde se privilegió el vínculo de los ciudadanos con su comunidad política, extendiéndose incluso a los emigrantes peruanos. El discurso nacionalista/populista revolucionario imperante en la época fue la condición necesaria para el surgimiento de una concepción del derecho al voto que incorporó en la comunidad política peruana. No podemos dejar de mencionar que en dicho proceso confluyó una forma específica de cultura política fundada en patrones populistas que se venían gestando desde inicios de las primeras décadas del siglo XX y una concepción de nación que recién a partir de los setentas se articuló en términos universales en el Perú.

El escenario pre-neoliberal-fujimorista (1980-1992)

En abril de 1980 la Junta de Gobierno Militar convocó a elecciones generales para elegir al Presidente y al Congreso de la República, el ganador de este proceso electoral fue el Arquitecto Fernando Belaúnde Terry, quien era militante de Acción Popular (AP). Su gobierno enfrentó serios problemas económicos, además del recrudecimiento de la acción terrorista de Sendero Luminoso, no pudiendo solucionar ninguno de estos dos problemas centrales, lo que redundó en la caída de la centroderecha peruana, lo que tuvo como resultado que el electorado en las elecciones de 1985, votara por Alan García Pérez, el candidato aprista.

Por primera vez en la historia del Perú un militante del APRA fue elegido como Presidente de la República. La Constitución de 1979, tuvo como característica central su carácter universal, es en ella en donde se incluye por primera vez a toda la población peruana en edad ciudadana, sin ningún tipo de restricción política, social, económica, cultural o de género. Igualmente tiene incorporado un fuerte discurso nacionalista y estatista, donde el Estado era el principal promotor de la vida política, económica y social del Perú.

Al analizar brevemente la configuración de la ciudadanía de la Constitución de 1979, una primera observación establece su carácter republicano. Asimismo, tiene una concepción dinámica de la ciudadanía, lo que supone la existencia simultánea de los derechos políticos, civiles, sociales y culturales como ejes promotores de una ciudadanía activa y empoderada. El Estado tiene por su parte una activa participación en el desarrollo de la ciudadanía, aquí se presenta como el actor redistributivo de los recursos con el propósito de reducir la desigualdad social que generaba el mercado.

En la carta magna de 1979, va a proponer un modelo de ciudadanía que se articula desde arriba, a través del Estado como el principal promotor y garante del pacto establecido. En este sentido, instituye un Estado de bienestar e interventor que se transformó en un instrumento que en el papel nivelaba las desigualdades del mercado redistribuyendo los recursos (lo que va en la lógica del modelo marshalliano), con la diferencia de que el Estado peruano no contaba con los recursos económicos para implementar integralmente todos los derechos sociales que contempló esta Constitución.

Por otro lado, la ciudadanía política se consolidó con el sufragio universal al eliminarse el requisito de ser alfabeto para poder votar. Ello tuvo como consecuencia el aumento de casi un

30% de ciudadanos en el universo electoral (Henríquez, 1978:107). Se extendieron los derechos políticos a los ciudadanos peruanos residentes en el extranjero, eliminándose también las prohibiciones a los partidos con vinculaciones internacionales, en tanto que se buscó la creación de un sistema de partidos políticos moderno, con acceso a los medios de comunicación masivos. Además, se profundizan los derechos culturales, estableciéndose al quechua y el aymará como idiomas oficiales junto con el español. En términos de derechos sociales, en el plano de la educación, se impulsa la educación indígena en su propio idioma.

En relación a los Pactos Internacionales se observa en la Constitución de 1979, la implementación incipiente de un modelo de ciudadanía post-nacional en tanto el Estado peruano ratificó los tratados vinculados con la temática de los derechos humanos. En la decimosexta disposición transitoria se ratifican constitucionalmente, en todas sus cláusulas, el Pacto Internacional de derechos civiles y Políticos; el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; la Convención Americana sobre derechos humanos de San José de Costa Rica y el Convenio 151 de la Organización Internacional del Trabajo. Se instituye la difusión y la enseñanza obligatoria de la Constitución y de los derechos humanos en todos los centros de educaciones civiles y militares (Luque, 2002: 65).

110

Sin embargo, la crisis económica internacional de aquellos años (1980-1992), impactó profundamente en la economía peruana, la cual basaba sus finanzas principalmente, en los préstamos de la banca internacional y la exportación de materias primas (petróleo y minerales como el cobre, plata y oro), afectando los planes del Gobierno recientemente elegido, pues no contó con los recursos para financiar integralmente el Estado de bienestar multicultural que la Constitución diseñó en el papel.

El retorno de la democracia después de 12 años de dictadura militar revitalizó a los partidos tradicionales como el APRA, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Asimismo, propició la emergencia de una constelación de partidos de izquierda que se sustentaban en distintas versiones del marxismo, las que iban desde el mariateguismo hasta las corrientes maoístas y leninistas más ortodoxas. Las movilizaciones populares tenían una influencia significativa en la vida política nacional. Estos diversos matices y proyectos políticos (Cotler, 1999:110), impedirían la consolidación de un sistema de partidos políticos modernos y la estabilidad necesaria para consolidar institucionalmente al Estado peruano.

Fernando Belaúnde tuvo que enfrentar una serie de problemas en su segundo gobierno; entre ellos el estallido de la crisis internacional de la deuda en el año 1982; el desastre ocasionado por la activación del Fenómeno del Niño que afectó a la producción agrícola y a la industria pesquera; y el surgimiento de la violencia política, protagonizada por el Partido Comunista – Sendero Luminoso, el cual le declaró la guerra al Estado peruano el mismo día en el que se celebraron las elecciones presidenciales: El 6 de mayo de 1980, inicialmente el Gobierno de Belaúnde lo tomó como un problema menor, pero con el paso del tiempo su accionar y sus prácticas terroristas pondrían en jaque la estabilidad política del país.

En las elecciones presidenciales de mayo de 1985, la coalición gobernante de centro-derecha fue derrotada ampliamente por el candidato del APRA, Alán García. El APRA, después de 50 años intentando llegar al poder, ganó las elecciones seguido de un Frente Político integrado por organizaciones de origen marxista, agrupadas bajo el nombre de la Izquierda Unida, entre ambas concentraron el 80% de la votación popular. El nuevo presidente, Alan García Pérez, al asumir el poder desplegó un discurso populista, tanto en lo económico como en la política interna y externa, pues incrementó el gasto público, limitó el pago de la deuda externa el 10% del PBI y aumentó los salarios, pero:

Al cabo de dos años de gobierno, se hizo patente el agotamiento de la heterodoxia económica y del modelo de sustitución de importaciones, como en otros países de la región; a la par que los organismos multilaterales declaraban al país “inelegible” para recibir créditos externos en tanto no aplicara el ajuste y la apertura económica. (Cotler, 1999: 97-98).

García intentó conseguir nuevos recursos económicos para resistir la presión de los organismos económicos multilaterales y el aislamiento internacional, mediante el control del Congreso logró aprobar una ley que estatizó a la banca nacional. Esta acción sin embargo fue contraproducente, movilizó a los empresarios y sectores medios de la sociedad peruana, quienes se opusieron a los proyectos estatistas de Alan García, dicha movilización fue aprovechada por los partidos políticos de centro-derecha (Acción popular y el Partido Popular Cristiano), quienes se aglutinaron en el movimiento “Libertad”, dirigido por el escritor Mario Vargas Llosa. Por otra parte, la izquierda marxista legal presionó al gobierno aprista a través de la movilización de gremios sindicales y estudiantiles que controlaba, polarizando el contexto político y social.

El Estado ya sin recursos que distribuir apela a la emisión monetaria sin ningún respaldo, la inflación acumulada fue del 2,178.49% durante su gobierno, los atentados terroristas se incrementaron y el gobierno perdió todo rastro de legitimidad para respaldar su acción política.

En síntesis, Cotler (1999), menciona tres factores que acabaron con el modelo nacional-popular de ciudadanía social del gobierno de Alan García: 1. El desarrollo de la subversión liderada por el Partido Comunista – Sendero Luminoso (al cual se le sumó en el año 1984 el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru); 2. El crecimiento de la producción y el tráfico ilícito de drogas (que también afectaba a Bolivia y a Colombia), comprometió a importantes sectores de la población y creó distorsiones económicas, además de lograr introducirse en el aparato estatal y corromper a funcionarios públicos, financiando a la vez a los movimientos subversivos, lo que terminó afectando a la seguridad regional de América Latina, y; 3. La crisis económica del Estado impidió la integración de un importante sector de la población urbana, constituida básicamente por emigrantes de las zonas andinas, los cuales tuvieron que usar distintos mecanismos de incorporación y de solución a sus demandas principales: Vivienda y trabajo.

En relación al trabajo, se creó una economía paralela para absorber la mano de obra migrante, ante la incapacidad del Estado y de la economía oficial para generar empleos, creándose dos circuitos económicos y de producción de la ciudadanía social: Uno oficial, constituido por todos los actores que operaban en la legalidad, y otro constituido básicamente por empresas y personas, cuyas actividades no registradas legalmente eran de carácter “informal”.

El progresivo debilitamiento del Estado nacional-popular como eje promotor de la ciudadanía social, dejó a vastos sectores de la población a su suerte, generándose un clima de incertidumbre en donde el Estado social peruano ya no fue capaz de seguir redistribuyendo los recursos, otorgar seguridades ni cohesionar a la sociedad. La imagen optimista y preciada de la comunidad política peruana incubada en los sesenta y setenta empezó a depreciarse ante sus propios ciudadanos. Un aporte en la dirección a esta observación es el análisis que hace Anderson (2000), de la novela de Vargas Llosa el “Habrador”, que sale a la luz pública el año 1987.

En ella, según este autor, se desplegó una narrativa que construyó una visión negativa de la nación peruana, tensionada entre la presión desarrollista y progresista de los liberales peruanos y el repliegue de las identidades étnicas. La violencia política fue desgastando progresivamente la fortaleza de la sociedad civil. El asesinato de dirigentes sociales y políticos, así como la implementación del Estado de Emergencia en significativas zonas del país donde fueron suspendidos los derechos ciudadanos, hizo de la actividad política y la participación en la esfera pública una aventura de riesgosas consecuencias.

La esfera pública, en tanto, fue inundada por discursos confrontacionales, irracionales y antagónicos entre los distintos sectores de la sociedad civil, constituyéndose en su interior una relación de enemigo/amigo, configurándose una estructura simbólica en la sociedad civil peruana basada en la exclusión (Alexander, 2000), que tuvo como consecuencia la configuración de discursos contra-democráticos y su predominio en la esfera pública, despolitizándola.

Un elemento importante a tener en cuenta es el discurso impulsado por las organizaciones de izquierda a lo largo de la década de los ochenta y que puede acotarse bajo el polémico concepto de “democracia revolucionaria”. A lo largo de esos años la presencia de las organizaciones estudiantiles, sindicales y políticas controladas por la izquierda peruana ocuparon la esfera pública con sus discursos rupturistas y “revolucionarios”, que llamaban a la violencia. La incapacidad para derrotar a las organizaciones alzadas en armas, como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru por parte del Estado, generó la impresión en amplios sectores de la izquierda que la revolución se encontraba a la vuelta de la esquina.

Las lógicas de interacción política se caracterizaron por su carácter confrontacional y la posibilidad del diálogo se fue cerrando, hasta que en el año 1989 la Izquierda Unida, el frente político de la izquierda peruana se derrumbó. Siguiendo a Turner, el proyecto de democracia socialista del sector duro de la izquierda peruana, terminó generando conductas políticas totalitarias que terminaron por alejarla de la sociedad. En aquellos años partidos del sector radical de la Izquierda Unida, como el Partido Unificado Mariateguista, Patria Roja y el Frente Obrero de Campesinos y Estudiantes del Perú, desarrollaron simultáneamente dos vías para realizar sus intereses políticos: Una a través de la participación en el sistema político

legal y otra implementando dispositivos para-militares al interior de sus organizaciones políticas denominadas popularmente como fuerzas de choque.

En esta lógica se hicieron populares dos categorías para clasificar a los individuos en el Perú: “Terroristas” y “ciudadanos” o “patriotas”, las que pueden resumirse de la siguiente manera terroristas/patriotas. Los primeros eran señalados como los responsables de la violencia política. Caer en esta categoría traía como consecuencia inmediata el ser clasificado como un “no ciudadano”, un elemento profano y peligroso que no compartía la liturgia de la comunidad imaginada, y que era amenaza que debía ser eliminada. El patriota, era considerado aquel que velaba por el orden y la seguridad pública, espacios que había que cautelar aún a costa de emplear medios ilegítimos. Los que caían en la clasificación “terroristas”, eran objeto de desciudadanización y de exclusión política y social. Esta configuración se mantendría durante los siguientes años.

El Neopopulismo de Fujimori y la configuración de la ciudadanía neoliberal autoritaria: La mercantilización de los derechos sociales (1990 – 2001)

Un síntoma de las transformaciones políticas y sociales por venir se dieron en las elecciones de 1990, en donde Alberto Fujimori, un “extraño” en la política peruana, respaldado por el movimiento Cambio 90, se impuso a Mario Vargas Llosa, quien contaba con el apoyo de la derecha tradicional conformada por Acción Popular (AP), y el Partido Popular Cristiano (PPC), para aplicar un programa de ajuste muy duro basado en la liberalización y en la desregulación de la economía. Con la elección de Fujimori la configuración política nacional–popular en el Perú llegó a su fin (Grompone, 2000).

Con el ascenso de Fujimori al poder, las relaciones entre el Estado y la sociedad cambian profundamente, produciéndose una nueva coalición de actores en el poder integrada por los Partidos Políticos de la derecha peruana agrupados en el Frente Democrático, el Movimiento Cambio Noventa, las Fuerzas Armadas y la Confederación de Empresarios del Perú. Con la finalidad de lograr su apoyo, Fujimori asumió los planteamientos y estrategias de las Fuerzas Armadas y de los Estados Unidos para recuperar el control estatal frente a la subversión, constituyó un gobierno de unidad nacional y aceptó las sugerencias del Club de París y de los organismos económicos internacionales, aplicando las medidas de ajuste económico fondo monetaristas, lo que significó la eliminación de los subsidios existentes, los controles estatales

al precio del dólar, a las importaciones y la devaluación de la moneda nacional con el fin de reducir el déficit fiscal del Estado y poder reanudar el pago de la deuda externa al Banco Mundial y al FMI, los cuales pasan a dirigir la política económica del Perú (Iguíñez, Basay y Rubio, 1993). Sin embargo, aún existía una oposición social y política importante al gobierno de Fujimori. Las debilitadas organizaciones políticas nacionalistas y populistas organizaron una serie de manifestaciones ante la implementación del modelo neoliberal en el Perú.

Para lograr la deslegitimación de la oposición, Fujimori y la nueva coalición política en el poder culpó a la “clase política”, al “terrorismo” y a la democracia de los males del Perú, reclamando la urgente necesidad de recuperar el “principio de autoridad”. Para ello acudió a los “patriotas”. Las dicotomías terroristas/patriota y democracia/inseguridad, fueron elementos medulares del discurso autoritario del Fujimorismo, el mismo que encontró eco en una sociedad desorganizada y que había perdido confianza en los partidos políticos tradicionales.

En este contexto, el 5 de mayo de 1992, Fujimori da un golpe de Estado apoyado por un sector de las Fuerzas Armadas, la cúpula de la Iglesia Católica y los empresarios. Convocando a elecciones para una Asamblea Constituyente el 22 de noviembre de 1992, a través del Decreto Ley N° 25557. El 31 de octubre de 1993 la Constitución fue ratificada y aprobada mediante un referéndum. Los tiempos de la democracia plebiscitaria se habían iniciado. El ciudadano peruano quedó reducido a una mínima participación, en tanto que la esfera pública empieza a ser controlada por el Estado a través de sus aparatos de seguridad (El Servicio de Inteligencia Nacional). Los derechos sociales sufrieron una profunda transformación en la Constitución de 1993:

el capítulo II del título I de la Constitución regula los llamados derechos sociales y económicos, si bien está dedicado a reconocer los primeros, el término económicos alude que el cumplimiento de las prestaciones que se derivan de los derechos sociales supone para el Estado peruano la disposición de significativas sumas de dinero del presupuesto nacional. Para el Tribunal Constitucional, como máximo garante de los derechos humanos en la jurisdicción interna peruana, los derechos sociales son aquellas “facultades tuitivas dirigidas a favorecer a aquellos grupos humanos con características accidentales diferenciadas con relación a otros por factores culturales, o que se encuentran en situación de desventaja por razones económico-sociales, es decir, con una posición o ubicación depreciada en sus estándares de vida, no acordes con la dignidad humana. (Hakansson, 2012:148).

Sin embargo, existe una contradicción institucional, no hay leyes concretas que desarrollen y garanticen los derechos sociales de la Constitución de 1993. Asimismo, se observa un

proceso de privatización de los derechos sociales, tomando como base y ejemplo la Constitución chilena de 1980 elaborada por la dictadura de Pinochet, siendo el ejemplo más elocuente la privatización del derecho laboral a la pensión por parte del trabajador jubilado:

La ola de privatización de las pensiones durante 1980-2000 fue una incursión del sector financiero al primer pilar de las pensiones públicas de la seguridad social. Este experimento radical se inició en 1981, durante la dictadura del general Pinochet en Chile. Con el respaldo de un grupo de economistas pro libre mercado, formados en la Universidad de Chicago, el sistema público de pensiones chileno se sustituyó por un sistema privado operado por administradoras de fondos privados de pensiones (AFP). Bajo este nuevo sistema se eliminaron las cotizaciones patronales (...) los trabajadores debían depositar cotizaciones definidas (CD) en sus cuentas individuales, y a la edad de jubilación estos ahorros debían ser utilizados para comprar una anualidad (...). Los trabajadores se convirtieron así en consumidores obligados del sector financiero (...). Uno de los principales objetivos del experimento de privatización de las pensiones fue movilizar el ahorro de las personas para estimular el ahorro nacional a largo plazo y desarrollar los mercados de capitales. (Ortiz, Durán-Valverde, Urban; Wodsak y Yu, 2019: 780).

En este sentido, la Constitución fujimorista de 1993 pone al Estado en un lugar subalterno en relación con el mercado, el capítulo II de dicha constitución es un enunciado muy interesante de principios pero no desarrolla ni garantiza efectivamente la realización de los derechos sociales a la ciudadanía peruana, un dato que nos puede dar idea de esto y su vinculación con políticas sociales es el caso de la construcción de hospitales generales y de especialidad, ante el colapso del sistema de hospitales públicos como consecuencia de la pandemia ocasionada por el Covid 19 en el Perú, salió a la luz que los últimos hospitales generales y de especialidades en el Perú se construyeron durante la dictadura del General Odría, en la década de los cincuenta del siglo pasado.

El neopopulismo de Fujimori separó las formas de representación política del populismo tradicional de las políticas económicas tradicionales, manteniéndose el estilo político arbitrario, la concentración del poder y el uso arbitrario del mismo, en donde los ciudadanos siguieron depositando su confianza en personas antes que en las instituciones políticas. (Panfichi y Sanborn, 1995: 44). Pero también hay impactos en la configuración de los poderes del Estado, por ejemplo, el Poder judicial, a juicio de la Corte Interamericana, había perdido autonomía e independencia, transformándose en un instrumento al servicio de los intereses del régimen. En cuanto a los derechos sociales estos estuvieron siendo atendidos por políticas sociales elaboradas desde un Estado neoliberal, en donde la tensión existente entre igualdad política y desigualdad social fue aceptada y naturalizada por las élites políticas por lo que las políticas diseñadas y aplicadas durante este período tuvieron un carácter clientelar y populista.

Haciendo una breve síntesis con relación a este nuevo periodo, hay una disminución ostensible de la presencia del Estado en la vida económica y social de la sociedad peruana, en tanto que aumenta su presencia en los temas de control y seguridad pública.

El papel del mercado aumenta notablemente, dejándose a su arbitrio tanto los derechos sociales como la estabilidad laboral, la jubilación y las prestaciones médicas. Asimismo, se privilegia una concepción individual de la ciudadanía casi en términos liberales. Una consecuencia importante del clima de violencia política, crisis económica y la reestructuración del Estado peruano en los noventa, fue el aumento constante de los peruanos residentes en el extranjero y el desarrollo de la informalidad de la economía, cubriendo la tasa de informalidad laboral el 73.1% de la Población Económicamente Activa (PEA). Es decir, más de 7 de cada 10 peruanos no contaban con derechos laborales (ComexPerú, 2021).

Conclusiones

Hasta aquí hemos descrito de manera general los cambios que se producen durante el período 1968-2000, en torno a la configuración de la relación entre populismo, neopopulismo, neoliberalismo y ciudadanía social en el Perú. En este sentido es imprescindible establecer dos elementos: La importancia de la migración interna peruana campo/ciudad, durante el periodo indicado y; la importancia de la matriz autoritaria en la configuración de los derechos sociales. En esta tesitura son los gobiernos autoritarios de Odría y Velasco los que generan y articulan el Estado de Bienestar moderno peruano, permitiendo el despliegue de los derechos sociales a partir de políticas sociales innovadoras para su época y contexto histórico. Por otra parte, el fujimorismo, usó la crisis política y económica para legitimar su golpe de Estado de 1993 y la promulgación de la Constitución neoliberal de 1993 y privatizar los derechos sociales en el Perú.

En este contexto se crearon diversas organizaciones y asociaciones que desplegaron a partir del año 1998, un pliego de demandas relacionadas con temas como los derechos humanos, la defensa ambiental, la democracia, la libertad de expresión y el derecho a una vida digna, que fueron instalándose paulatinamente en la vida cotidiana de los peruanos a través de protestas callejeras, movilizaciones sociales y la recuperación y creación de viejos símbolos nacionales como la bandera y el himno nacional, que fueron dotados de significados democráticos que impactaron cuando fueron usados en acciones colectivas como el “lavado

de la bandera”, que fue iniciado por un colectivo de artistas y jóvenes en la Plaza de Armas de Lima y que luego se prolongó por todo el territorio nacional como protesta por la corrupción del régimen en el poder, constituyéndose así en una metáfora de la lucha por democratizar la sociedad y el Estado. Este movimiento social logró la renuncia de Fujimori en el año 2000 y su posterior encarcelamiento por violaciones a los derechos humanos durante su gobierno.

Sin embargo, después de 21 años del fin del régimen político del Fujimorismo (1992-2000), su modelo económico y de ciudadanía social, además de su constitución política siguen vigentes, una ruta para explicar este fenómeno es destacar el peso de los elementos simbólicos de la ciudadanía y el populismo en la configuración de la relación entre dictadura y democracia en el Perú. En este sentido, si queremos pensar a la ciudadanía en términos culturales y simbólicos, debemos trasladar sus referencias, prácticas, significados y representaciones sociales de pertenencia a una comunidad política. Finalmente, pese a las imprecisiones y tensiones que presentan tanto el modelo de ciudadanía nacional/popular frente al modelo de ciudadanía post-nacional/neoliberal, es importante destacar que ambos formatos se encuentran interactuando y modificando los límites y contornos de la ciudadanía social, estamos asistiendo a una época en donde las transformaciones son muy profundas y sus impactos en la constitución de nuestras esferas políticas, sociales y culturales aún no están definidas.

118

En conclusión, los cambios en la configuración de la ciudadanía social, son importantes, básicamente están referidos a la eliminación o disminución de derechos sociales y culturales que la Constitución de 1979 contempló con la finalidad de configurar un modelo de Estado de bienestar. En la Constitución de 1993 –impulsada por Fujimori- muchos derechos sociales referidos a la educación, protección y derecho al trabajo, salud, vivienda y aquellos que garantizaban la igualdad laboral de la mujer ante el hombre son orientados hacia la actividad privada (el Sistema de pensiones y de Salud es privatizado) o, en los casos puntuales que ya se han señalado, eliminados. Lo que generó un desastre social que fue mitigado por la migración internacional de peruanos y el desarrollo de la informalidad que cubre el 75% de la economía peruana.

En este sentido el modelo de la articulación conceptual entre populismo, ciudadanía, democracia y dictadura nos ofrece coordenadas interesantes para aumentar la capacidad

explicativa de la crisis contemporánea de la ciudadanía social en la región, crisis expuesta y puesta a la luz por la pandemia ocasionada por el virus Covid-19.

Referencias

- Alexander, Jeffrey. (2000). “Ciudadano y enemigo como clasificación simbólica: Sobre el discurso polarizador de la sociedad civil”, en Sociología Cultural. Formas de Clasificación en las sociedades complejas. Jeffrey Alexander. México: Anthropos - Flacso.
- Anderson, Benedict. (1997). Comunidades Imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo. México: Fondo de Cultura Económico.
- _____ (2000). “El malhadado país”. New Left. Review. N° 5, Ediciones Akal, España.
- Basay, Rosario, Iguíñez, Javier y Rubio, Mónica. (1993). Los Ajustes. Perú 1975 – 1992. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- ComexPerú. (2021). La tasa de informalidad laboral solo disminuyó del 77.1% al 73.4% durante la última década. Disponible en: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/la-tasa-de-informalidad-laboral-solo-disminuyo-del-771-al-734-durante-la-ultima-decada> visitado el 23/04/2021.
- Constitución Política del Perú de 1933.
www.georgetown.edu/LatAmerPoliticalConstitutions/Perú/peru.html.
- Constitución Política del Perú de 1979. 120
www.georgetown.edu/LatAmerPoliticalConstitutions/Perú/peru.html.
- Constitución Política del Perú de 1993.
www.georgetown.edu/LatAmerPoliticalConstitutions/Perú/peru.html.
- Cotler, Julio. (1999). “La Sociedad después del Colapso político en el Perú”. Hengstenberg, Peter, Kohut. Kart y Maihold, Günther (Compiladores). *Sociedad Civil en América latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Fundación Greidrich Ebert Stiftung. Nueva Sociedad. Venezuela, pp. 97 – 110.
- Elche, Fernando. (2008). La lógica de las crisis políticas: los golpes de Estado de 1968 y 1992 en Perú. Memoria para optar al Grado de Doctor presentada por Fernando Elche Díaz. Bajo la dirección del Doctor Ludolfo Paramio Rodrigo. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Grompone, Romeo. (2000). *El Fujimorismo, ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Hakansson, Carlos. (2017). Los derechos sociales en la Constitución peruana Elementos para una aproximación al reconocimiento y vigencia de los derechos sociales en el marco

- iberoamericano. *Revista Persona y Derecho* / vol. 66 / 2012/1. Págs. 147-180 147 ISSN 0211-4526. Disponible: <https://revistas.unav.edu/index.php/persona-y-derecho/article/view/3119/2902> visitado 23/03/2021.
- Henríquez, Narda. (1978): “Condición del analfabetismo en el Perú”. Situación y derechos del analfabeto en el Perú. Departamento de Ciencias Sociales – Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.
- Kymlicka, Will. (1996). *Ciudadanía multicultural: una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Buenos Aires: Paidós.
- Luque, José. (2002). “Los caminos de la ciudadanía. Del modelo nacional al modelo postnacional. El caso de los inmigrantes peruanos en Santiago de Chile”, tesis de Maestría en Ciencias Sociales- México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – Flacso.
- Luque, José y Luz, Rodríguez (2018). Ciudadanía, globalización y políticas sociales: Apuntes al debate Marshalliano. *Revista Observatorio Digital Latinoamericano “Ezequiel Zamora”* (Odlez), Dpp. 1-21. Disponible en: <http://revistas.unellez.edu.ve/index.php/rodlez/article/view/624> visitado 13/04/2021.
- Marshall, Thomas (1997). “Ciudadanía y clase social.” Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, N° 79, págs. 297-346. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=760109>, visitado 12/12/2018.
- Matos, José. (1988). *Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Concytec. Lima.
- Murillo, Félix. (1995). Migraciones internas en el Perú. Instituto Nacional de Estadística e informática (INEI). Lima. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0018/prese-nta.htm visitado 23/04/2021.
- Nercesian, Inés (2017). La experiencia de Velasco Alvarado en Perú (1968-1975): intelectuales y política. Una aproximación. e-I@tina. *Revista electrónica de estudios latinoamericanos*, 15(59),19-35. ISSN. Disponible: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=496454144002> visitado 02/02/2021.

- O'Donnell, Guillermo. (2010). Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa. Editorial Prometeo. Buenos Aires, Argentina, pp. 1-365.
- Ortiz, Isabel, Fabio, Durán-Valverde, Urban, Stefan, Wodsak, Wodsak y Yu, Zhiming. (2019). La privatización de las pensiones: tres décadas de fracasos. *El trimestre económico*, vol. LXXXVI (3), núm. 343, págs. 799-838. Fondo de Cultura Económica (FCE). Doi: 10.20430/ete.v86i343.926 visitado 02/03/2021.
- Panfichi, Aldo y Sanborn, Cynthia. (1995). "Democracia y populismo en el Perú Contemporáneo." *Márgenes*. N° 13/14. Año VIII. Lima: Editorial Casa Sur.
- Quijano, Aníbal y Weffort, Francisco. (1973) El compromiso y la crisis". *Ensayos de interpretación sociológica; Populismo, Marginalización y Dependencia*. San José: Editorial Universitaria Centro Americana (Educa), pp. 1-169.
- Rodríguez Gómez, Roberto (2001). Educación, desarrollo y democracia en América Latina. Un Balance de los noventa. *Perfiles Educativos*, XXIII (94), 6-42. ISSN: 0185-2698. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13209402> visitado 23/02/2021.
- Ruiz, Ariela. (2002). El proceso de privatizaciones en el Perú durante el período 1991-2002. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), y Comisión Económica Para América Latina (Cepal). https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7273/S027489_es.pdf?sequence visitado 03/03/2021.
- Tanaka, Martin (1999). *Los Espejismos de la Democracia, el Colapso del Sistema de Partidos Políticos en el Perú, 1980 – 1995, en Perspectiva Comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos. (IEP).
- Villanueva, Víctor. (1970). *El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Wehner, Leslie. (2004). El neo-populismo de Menem y Fujimori: desde la primera campaña electoral hasta la reelección en 1995. *Revista Enfoques*, núm. 2, pp. 25-56 Universidad Central de Chile. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/960/96015055003.pdf> visitado 02/04/2021.



Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales

Citizen praxis for the design of social public policies

Fecha de recepción: marzo, 04 de 2021

Fecha de aceptación: mayo, 10 de 2021

Jorge Arzate*

Resumen

El argumento de este trabajo es que los programas de transferencias económicas ensayados en México desde la década de los noventa hasta la actualidad han tenido un efecto limitado en la producción de formas de bienestar a nivel de las familias beneficiarias, debido a la inexistente praxis ciudadana en sus diseños y procesos de implementación. El texto desarrolla una reflexión sobre el contenido sociológico del concepto de agencia ciudadana, indaga su dimensión relativa a las formas de acción social que funcionan en el espacio de lo público: la realización de la ciudadanía, más allá de su sentido jurídico, tiene que ver con la capacidad reflexiva, de acción social creativa y solidaria de los ciudadanos frente a lo público, lo que denominamos praxis ciudadana. Al final del texto se presentan una serie de propuestas generales para mejorar los diseños de política social considerando mecanismos de generación de praxis ciudadana.

Palabras claves: ciudadanía, cohesión social, praxis ciudadana, políticas públicas, reflexividad.

Abstract

The argument of this paper is that the economic transfer programs tested in Mexico from the 1990s to the present have had a limited effect on the production of forms of well-being at the level of beneficiary families, due to the lack of citizen praxis in their designs and implementation processes. The text develops a reflection on the sociological content of the concept of citizen agency, investigates its dimension related to the forms of social action that operate in the public space: the realization of citizenship, beyond its legal sense, has to do with the reflexive capacity of creative and solidary social action of citizens in the public sphere, which we call citizen praxis. At the end of the text, a series of general proposals are presented to improve social policy designs by considering mechanisms for generating citizen praxis.

Key words: citizenship, social cohesion, public policies, citizen praxis, insight.

Introducción

Construir formas de bienestar en la sociedad moderna y en contextos de regímenes democráticos no debe entenderse sólo como un subproducto de los diversos procesos

* Doctor en Sociología. Maestro en Investigación y Desarrollo de la Educación. Docente de Carrera en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, Nivel II. Página electrónica: www.jorgearzatesalgado.com, Orcid: 0000-0002-2459-9578, correo electrónico: arzatesalgado2@gmail.com.

económicos, los cuales tienen efectos importantes en la producción de formas de bienestar ya que, por ejemplo, sin recursos monetarios es imposible acceder a bienes fundamentales para la vida; pero sin la acción social de los sujetos es imposible la concreción de formas de bienestar que funcionen como contención a las diversas formas de desigualdad-violencia existentes en las sociedades con mayores niveles de vulnerabilidad.

El bienestar supone acuerdos pacíficos dentro de grupos, procesos de acción social consensuados, formas de organización, formas de solidaridad orgánica, formas de socialidad en el tiempo de la labor (o espacio de reproducción de la vida), es decir, diversas formas de acción social creativa, conflictiva y reflexiva frente a los problemas que plantea la vulnerabilidad social y económica; así como supone la creación de formas ideológico-culturales y comunicativas que hace posible toda acción social o racionalidad en torno al bienestar y sus formas en torno al bien común.

En sociedades en donde la vulnerabilidad es profunda (medida como se mida), la producción de bienestar está relacionada con la acción social y sus formas organizativas derivadas; de tal forma que esta acción social a favor del bienestar se da a nivel micro, meso y macro social; o sea, se produce como acción social *vis a vis*, dentro de las instituciones y las estructuras sociales económicas culturales ideológicas y políticas de una sociedad. Pensar que el bienestar se produce fuera de las constelaciones de acción social resulta un reduccionismo o un mecanicismo metodológico; el bienestar no se produce de forma mecánica porque no es un subproducto funcional del ingreso, ya que, si bien, el ingreso es lo que gatilla procesos sociales que generan bienestar, es necesario la existencia de un sistema de relaciones sociales complejos que busquen y logren ese fin sustentado en sistemas de subjetividad en torno al sentido de la vida misma.

El bienestar supone un sentido social el cual es dado en y por su construcción social generado por la experiencia vivida de las personas y sociedades, un ejemplo de ello, muy claro, está en los procesos sociales que producen la alimentación; con el ingreso necesario una familia puede comprar alimentos, pero esa capacidad de compra no asegura en sí misma una alimentación sustentable, adecuada (nutritiva), justa y equitativa para todos los miembros de la familia (en muchas sociedades la distribución del alimento es asimétrica en detrimento de las mujeres), y, por supuesto, la alimentación no es posible sin procesos organizativos dentro de la familia, sobre todo en las clases menos favorecidas.

Por su parte, la ciudadanía es uno de los temas más relevantes para las democracias de América Latina, sobre todo por su importancia en términos sustantivos: sin una ciudadanía activa, siguiendo a Bovero (2003), es imposible elegir, representar, deliberar y decidir; entonces tampoco es posible la participación en los asuntos públicos; así como no sería posible la existencia de lo público como un espacio de una praxis moral: a fin de cuentas, no sería posible la reflexividad sobre lo público como bien colectivo.

El espacio de lo público, desde otra perspectiva, como producto de una praxis moral representa la esfera constitutiva, re/fundacional de la unidad social, de la sociedad moderna como receptáculo de la individuación/cohesión social. El espacio público supone una forma de racionalidad política propia de la democracia y la modernidad misma en donde el asunto central es la producción de formas de bienestar y de convivencia pacífica. De esta manera el concepto de ciudadanía adquiere un sentido dentro de los procesos de unidad de lo social en la medida que se sustenta por una serie de principios sociológicos que hacen posible una praxis moral, la cual es una dimensión constitutiva del concepto más general de agencia ciudadana.

El bienestar, en cualquiera de sus formas, no es un asunto que se pueda producir de manera mecánica; así, por ejemplo, en sociedades como las de Latinoamérica el bienestar, bajo la mirada de la economía política, es escaso y privilegio de ciertas clases sociales o regiones. Más allá del problema de la escasez y las posibilidades de acceso a las formas de bienestar (el problema de la exclusión social, desarrollo y marginación social), en un sentido más sociológico, se parte del supuesto de que el bienestar se construye colectivamente, es decir, en donde no sólo el estado democrático o el accionar del mercado son importantes en su construcción, sino que la sociedad civil, a través de su agencia ciudadana, tiene un papel fundamental en la construcción y mantenimiento (sustentabilidad) del mismo; parafraseando a Durkheim, la construcción ciudadana del bienestar supone una moral propia de la democracia como praxis política: la producción social de cualquier forma de bienestar supone, de forma implícita, a nivel epistémico, la existencia de una ideología en torno al bien común como base comunicativa implícita en toda acción social.

En este ensayo se propone una reflexión, desde la sociología, de la relación entre los conceptos de ciudadanía y cohesión social, con la intención de contribuir a una mejor comprensión teórica del funcionamiento a nivel de lo social de los programas de lucha contra

la pobreza basados en transferencias económicas y condicionalidades, y desde ahí buscar alternativas generales.

El argumento central es que los programas ensayados en México basados en prueba de medios transferencias y condicionalidades han tenido un efecto limitado en la producción de formas de bienestar a nivel de las familias beneficiarias, esto debido a la inexistente participación ciudadana en los procesos de implementación de estos programas; es decir, en los diseños de estos programas los beneficiarios han sido entendidos como no-sujetos, con lo cual es imposible que produzcan acciones reflexivas y de organización social a favor de la construcción de formas de bienestar, es decir, no poder generar una praxis ciudadana ante la adversidad y de esta forma colaborar de forma sustantiva con las políticas públicas y el Estado mismo.

El trabajo comienza presentando una concepción teórica en torno a la relación entre ciudadanía y cohesión social cuyo hilo semántico se encuentra en la idea de solidaridad orgánica como forma de reflexividad a favor del bien común. Enseguida se hace una breve crónica de la manera en que se ha realizado la lucha contra la pobreza en México, en donde se han privilegiado estrategias de políticas públicas asistencialistas sin participación ciudadana. Se culmina con una reflexión en torno a lo que se denomina praxis ciudadana como algo fundamental a la hora de producir formas de bienestar, a la vez que se discute sobre su relevancia para la concepción y diseño de políticas públicas.

126

La praxis ciudadana es entendida como una forma específica de la agencia ciudadana, es decir, aquella dimensión de la agencia ciudadana que se da como sistema de relaciones (acción social) en torno a la esfera de lo público para la generación de diversas formas de bienestar.

Ciudadanía, cohesión social y producción de bienestar

Existe una conexión de naturaleza sociológica entre los conceptos de cohesión social y agencia ciudadana; tal conexión se fundamenta en la existencia de una reflexividad del individuo para producir formas de acción social (o racionalidades) a favor del bienestar, es decir, una moral del bien común en las sociedades modernas y democráticas: la agencia ciudadana remite a una práctica sustantiva de la ciudadanía fundada en una reflexividad en torno al bien común.

El concepto de ciudadanía tiene una dimensión jurídica y otra sociológica, ambas enmarcadas en lo que es un régimen democrático moderno y en la noción de nación; su dimensión jurídica tiene que ver con la dotación por parte de un estado de derechos civiles, políticos, sociales y culturales a sus ciudadanos, los cuales fueron consolidándose de manera escalonada en el tiempo histórico en los países europeos y luego a escala mundial (Marshall, 1998); la dimensión sociológica tiene que ver con diversas formas de acción social, en donde el ciudadano debe responder a los derechos y obligaciones que el estado nacional le demande, por tanto tiene la posibilidad de habitar/crear/recrear el espacio de lo público. Sin duda esta última dimensión del concepto es la que más implicaciones tiene en relación a temas como el poder/dominación/autonomía y la construcción social de la cohesión social en el mundo moderno.

Para que exista agencia ciudadana es necesario, primero, la preexistencia una condición de autonomía del individuo basada en la condición de individuación; esta última entendida como condición fundamental de la libertad del individuo frente a los sistemas e instituciones en la sociedad moderna; la individuación tiene su mejor explicación sociológica a partir del concepto de solidaridad orgánica de Durkheim, en donde la conciencia social se configura a partir de la interdependencia funcional, es decir, en donde las formas de relación se encuentran basadas en la implicación mutua entre desarrollo individual e interrelación social (Vázquez, 2008).

El reconocimiento de la acción moderadora de la división del trabajo implica en última instancia, la identificación de la sociedad como un poder moral que regula las condiciones generales de todo contrato, conteniendo los intereses particulares de los agentes, con apego en una norma impersonal de observancia colectiva (Vázquez, 2008: 297).

La ciudadanía, desde esta perspectiva, tiene que ver con la condición de autonomía propia de la sociedad moderna y la reflexividad asociada a ésta; cuando se habla de esta reflexividad en torno al bien común, de forma implícita, se hace referencia al concepto de solidaridad orgánica planteada por Durkheim, el cual responde a una moral cooperativa (según la concepción de Giddens) como mecanismo social de regulación e integración, en donde, esta última supone el reconocimiento de la posición social como fuente autónoma de acción, lo cual tiene como fundamento la diferenciación general por la división social del trabajo: “Ser una persona es ser una fuente autónoma de acción” (Durkheim, citado por Vázquez, 2008:

263); Hans Joas agrega al respecto: “La solidaridad orgánica sería, entonces, un tipo de moralidad que surge en los participantes, sobre la base de un acto reflexivo acerca de las condiciones universales de su actuar conjunto” (Joas, 2013:115).

La reflexividad resulta un elemento constitutivo tanto de la solidaridad orgánica como de la cohesión social, como resultado de tal moralidad reflexiva; así mismo esa capacidad reflexiva en torno al bien común y, es posible agregar, lo público es la base de la agencia ciudadana: no puede existir cooperación sin una reflexión moral de por medio por parte del actor sobre sí mismo o lo que podríamos denominar como moral de la cooperación; vale agregar que ésta última es producto de una experiencia del mundo.

Por su parte, el concepto de reflexividad permite pensar la manera en que los sujetos elaboran su racionalidad: de qué manera los sujetos le elaboran la definición de la situación, nos dice Lamo de Espinosa: “las situaciones son creaciones humanas y entonces desciframos la mediación social comenzando con el nivel micro y con las acciones y procediendo a deducir lo exterior de lo interior, lo general de lo particular, complementando el punto de vista del actor con el del observador” (Lamo de Espinosa, 1990:123). Sin la reflexividad el concepto de racionalidad resulta hueco porque no hay forma de conocer su elaboración.

128

La moral de la cooperación, como resultado de actos de reflexividad, existe por la capacidad de discernimiento de las circunstancias histórico-sociales que cada sujeto se plantea en su curso biográfico, o sea, todo pensamiento en torno a problemas relativos a las desigualdades, las violencias y sus diversas declinaciones en formas sociales y económicas de vulnerabilidad (como la pobreza) son un ejercicio de pensamiento crítico fundado en la experiencia del sujeto en su tránsito temporal, fenomenológico; lo mismo que todo pensamiento en torno a las formas de bienestar o situaciones de largo aliento para mantener la autonomía y la vida activa de los sujetos.

El concepto de agencia ciudadana, siguiendo el concepto propuesto por O’Donnell, supone la existencia de una razón práctica (en adelante praxis) y un discernimiento moral (una reflexividad en torno al bien común), provenientes de la sociología clásica llevados a un concepto jurídico y fundamental para entender el sentido profundo de la democracia moderna como modelo civilizatorio.

El concepto de agencia de O’Donnell (2010) ayuda a comprender el sentido profundo de un régimen democrático como aquel que garantiza de manera legal derechos y libertades para

todos: “un agente es alguien dotado de razón práctica y discernimiento moral, que hace uso de su capacidad intelectual y motivacional para tomar decisiones que son en principio razonables en función de su situación y metas de las cuales, [...], se considera que es el/la mejor jueza” (O’Donnell, 2010: 30). El individuo como agente es aquel que es un agente moral, un ser intencional, no puramente reactivo, responsable de sus decisiones. Vemos que la versión de la agencia ciudadana de O’Donnell contiene en su ADN analítico los principios que Durkheim identifica como parte de la cohesión social, en todo caso, lo que el concepto resalta es una forma específica de politicidad: la agencia ciudadana significa una praxis política en lo público y de frente a los diversos actores políticos de la democracia, los cuales se rigen por un ecosistema de instituciones jurídicas y políticas.

Si el bienestar (en todas sus formas) es un producto concreto de una moral específica en contextos democráticos, al final de cuentas, en tanto que formas de la acción social, su producción supone una praxis en torno a una moral del bien común, en un sentido general para el mantenimiento de la unidad de lo social; y en un sentido sociológico, al producirse como sistemas de acción social, es resultado de múltiples y diversas formas de organización. En todo caso lo relevante es comprender que estos procesos al colocarse en semántica de la democracia, y ya en forma concreta como agencia ciudadana, son parte de una moral de lo público que termina constituyendo una de las esferas sustantivas de un régimen democrático: las libertades.

129

Lo público, así construido, significa no sólo el espacio privilegiado de la agencia ciudadana, sino la realización de las libertades, la producción deliberada de una politicidad solidaria y su reafirmación por la praxis como ideología del bien común; de alguna forma todo esto resume el contenido sociológico de lo que se denomina cohesión social desde un punto de la sociología política.

Toda forma de bienestar producido bajo la episteme de la agencia ciudadana como reflexividad y praxis bordea cualquier intención unilateral (como instauración de formas de estados de excepción) del soberano sobre los sujetos políticos en la democracia; es decir, cuando hablamos de agencia ciudadana nos referimos a la existencia de complejas constelaciones de acción política y social que reafirman el espacio democrático como: esfera reflexiva y deliberativa, de acción creativa, de libertades jurídicas y consensuadas. Por ello, la agencia ciudadana como praxis constituye uno de los mecanismos fundamentales de

autonomía de los sujetos frente a las posibles formas autoritarias y verticales del poder en cualquiera de sus formas; en concreto, la praxis ciudadana reafirma al sujeto como un todo político dotado de derechos frente al poder y el mercado, evitando, de esta forma, que el soberano y sus decisiones adquieran un tono biopolítico (según la concepción de Michel Foucault): la decisión unilateral de quién vive y quién muere.

La producción de formas de bienestar desde la agencia ciudadana es un elemento sustantivo y necesario de la democracia, obviamente muy alejado de la idea de ciudadanía como sólo procedimiento electoral; por ello la praxis ciudadana subsumida a un proceso de cohesión social adquiere una importante fuerza, no sólo como acción organizativa, sino como afirmación de una politicidad de naturaleza pensante, libre, solidaria, a la vez que autónoma frente a los otros poderes de la democracia y el mercado (las corporaciones); en un sentido especial, por las tendencias neo autoritarias de la época, frente al ejecutivo y sus posibles tendencias autoritarias, caudillistas y en su faceta más extrema, como soberano capaz de instaurar estados de excepción (según la acepción de Giorgio Agamben).

La lucha contra la pobreza en México bajo estrategias asistencialistas y sin participación ciudadana real

130

La pobreza en México se ha convertido en un asunto endémico. Las situaciones de carencia (s) aparecen a lo largo de la estructura social y el territorio como algo normalizado. Para el Coneval la población en situación de pobreza en 2020 (año de pandemia por Covid19) era 43.9% o 55.7 millones de personas, mientras que la pobreza extrema era 8.5% o 10.8 millones de personas¹; sin embargo, varios años antes, en 2016 J. Boltvinik calculaba la población en pobreza o vulnerabilidad en 85% o 104 millones de personas (Boltvinik, 2018:257).

Desde nuestra perspectiva la pobreza es una situación que imposibilita la realización de una vida activa (según la concepción de Hannah Arendt) por parte de los ciudadanos, de ahí su radicalidad frente a la vida de cada persona; así como, en tanto que sistema opresivo pone en riesgo la unidad de lo social en un sentido amplio.

¹ Para conocer sobre la metodología y datos de la medición de pobreza del Coneval: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

La pobreza y formas de violencia (s) en la que viven la mayoría de los ciudadanos de México ha terminado por producir una serie de problemas sociales que ponen en riesgo la unidad de lo social; en este sentido es relevante la fragmentación del tejido social debido, en parte, a la falta de soportes institucionales para los más vulnerables, lo cual en teoría, limita la praxis ciudadana en torno a la cooperación y la colaboración reflexiva (cohesión social), acciones que constituyen una de las bases de la unidad social y la constitución de los espacios públicos, la constitución de formas de socialización².

La condición de pobreza supone un sistema de relaciones sociales en donde, en teoría, la praxis en torno al bien común es algo complicado de realizarse debido a las carencias y formas de violencia asociadas a esta condición, ya que éstas funcionan como poderosas estructuras constrictivas; por tanto, la realización de la ciudadanía es, de igual forma, algo difícil de concretar; algunos autores han llamado a esta condición como ciudadanía de baja intensidad; así mismo, las personas en pobreza tienen dificultades para exigir sus derechos en la medida que tienen poco poder o son invisibles en la sociedad.

Durante los últimos veinticinco años la lucha contra la pobreza desde el estado mexicano se ha girado en torno a una serie de políticas de naturaleza compensatoria, obviando de manera sistemática acciones contundentes en términos de aumento de ingreso y mejor redistribución del ingreso. Los programas de lucha contra la pobreza asumieron los formatos de programas de transferencias basados en pruebas de medios y/o condicionalidades; fue el caso del Programa de educación salud y alimentación (Progresá), que fue el más importante ejemplo de este tipo y que fue transformándose con el tiempo, primero como Programa Oportunidad y hasta 2018 como Prospera, en adelante nos referiremos a él como POP. Este programa nace en 1997 con un diseño en donde la focalización de los beneficiarios se hacía a partir de la medición de la pobreza y la cercanía a las escuelas; todo lo cual, montado a un discurso de fuerte corresponsabilidad por parte de los beneficiarios, quienes se harían cargo de la administración de los recursos.

² La pobreza, desde un punto de vista sociológico, como sistema social, tiene profundas implicaciones en las formas de socialización: “La socialización sólo se presenta cuando la existencia aislada de los individuos adopta formas determinadas de cooperación y colaboración que caen bajo el concepto general de la acción recíproca. Por consiguiente, la socialización es la forma de diversas maneras realizada, en la que los individuos, sobre la base de los intereses sensuales o ideales, momentáneos o duraderos, conscientes o inconscientes, que impulsan casualmente o inducen teleológicamente, constituyen una unidad dentro de la cual se realizan aquellos intereses” (Simmel, 2002:95).

El objetivo general del POP era romper el círculo vicioso de la pobreza de manera intergeneracional mediante la generación de capacidades de desarrollo humano³.

El programa tuvo una expansión importante, alcanzando buena parte del territorio nacional y atendía alrededor del 23 % de la población en 2017; según I. Yaschine llegó a tener la siguiente cobertura:

Al cierre de 2017, según la información proporcionada por el programa, este atendía a alrededor 6.6 millones de hogares (27 millones de personas), que representaban alrededor del 22.7% de la población nacional, en cerca de 114,000 localidades de todas las entidades [...]. Del total de hogares, alrededor de 400,000 pertenecían al esquema sin corresponsabilidades, el 52% radicaban en localidades rurales, el 20%, en semiurbanas y el 27%, en urbanas. (Yaschine, 2019: 41).

En su primera etapa el POP señalaba a la corresponsabilidad de los beneficiarios como una condición necesaria para el funcionamiento del programa; esta participación se refería a la necesidad de que los padres de familia cumplieran las condicionalidades del programa (mantener a sus hijos en la escuela a cambio de una beca y llevarlos a las clínicas de salud para revisiones, entre otras); si bien esta corresponsabilidad podría pensarse como una forma primaria de ciudadanía, ya supone una conciencia moral por parte de los beneficiarios, creemos que no es suficiente en términos de lo que sería una práctica ciudadana plena, ya que la conciencia moral no trasciende hacia una praxis en el espacio público del programa; es decir, el programa no impulsaba una participación ciudadana dentro de su implementación y evaluación, así como en las zonas de lo público del programa.

A pesar de que en su diseño ponía énfasis en la coparticipación de las jefas de familia beneficiarias, esto no fue así, ya que todos los procesos de implementación fueron de naturaleza vertical. En términos reales el diseño del programa y su administración fue de naturaleza vertical, burocrática, en donde todo el proceso lo realizan funcionarios municipales que tienen bajo su control todos los procesos del programa (Arzate, 2005).

³ Desde nuestra perspectiva la noción de desarrollo humano introduce una visión simplificada de producción social del bienestar, ya que es minimalista en su concepción del mismo, en la medida que obvia que todo proceso de creación de bienestar supone, al menos: a) una serie de relaciones sociales conflictivas de clase, b) relaciones históricas de desigualdad entre regiones dentro de un país (desarrollo vs subdesarrollo y relaciones asimétricas centro-periferia), c) relaciones de desigualdad-violencia como sistemas institucionalizados que reproduce las reglas de acción que reproducen la exclusión social, violencia y estigma a nivel de las instituciones de la sociedad (familia, comunidad, escuela), d) la acción del gobierno como clase social a favor de intereses ajenos a los del bienestar o cooptación del estado democrático por grupos de interés y de clases privilegiados.

En 2014, ya en la administración del presidente Peña Nieto el POP, se replanteó como una: “política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva, enfatice la coordinación interinstitucional y entre órdenes de gobierno, y articule los esfuerzos institucionales para la atención efectiva de la pobreza” (citado por Yaschine, 2019:40); no obstante el programa en realidad no logró generar una verdadera participación social, y más bien mostró una fatiga en torno a su diseño inicial, por ejemplo, relajó su metodología de focalización, así como las condicionalidades se fueron diluyendo, con lo cual el correlato de la corresponsabilidad perdió fuerza.

En términos reales y a la larga el POP generó un dispositivo de intervención social muy distinto a lo planteado por las teorías neoliberales del momento en administración pública denominadas nuevas políticas sociales⁴. Desde nuestro punto de vista el POP terminó implantando una racionalidad de intervención más bien de naturaleza burocrática en donde lo importante era que el diseño se replicara y mantuviera operando en el territorio de manera sistemática y a bajo costo el programa; esta racionalidad en su operación se caracterizó por:

1. Procurar una colonización de espacio social de los pobres o densificación de la política, convirtiendo el diseño de programa en un modelo de colonización sistemática del espacio social, de tal forma que la focalización afincada a un técnica de medición de la pobreza fue perdiendo sentido y dio paso a una densificación del espacio social por parte del programa, de esta forma el programa se fue replicando de manera Taylorista/Fordista en el espacio social, es decir, de una manera mecánica bajo una lógica de eficiencia basada en tiempos y movimientos a bajo costo (Arzate, 2017), al final de cuentas la técnica de focalización perdió sentido e incluso se comenzó a hablar de una cuasi universalización del programa, lo cual deslizaba la idea de que de esta forma se cubrían derechos ciudadanos a los más vulnerables, algo a todas luces incorrecto.

2. Cumplir sus objetivos de dotación de bienestar de manera minimalista mediante la dotación de pequeños apoyos económicos que funcionan a nivel de las economías familiares o generación de micro zonas de bienestar (Arzate, 2017), es decir, los micro apoyos monetarios,

⁴ La teoría normativa implícita en el discurso de las nuevas políticas sociales, ponía énfasis en la idea de que mediante la dotación de apoyos estratégicos a los pobres (ingreso, educación, salud), podrían generar capacidades suficientes para salir de la pobreza por sí mismos a mediano plazo; idea cuestionable pues no considera que los pobres viven estructurados a complejos sistemas de desigualdad-violencia.

siempre por debajo del mini salario mínimo en el caso de México, sirven para solucionar pequeñas necesidades de los hogares, necesidades estratégicas para la sobrevivencia pero que no logran constituir un ingreso lo suficientemente robusto para solucionar las diversas carencias que cada hogar presenta.

Estas características y su larga permanencia en el tiempo (un poco más de 20 años) fueron configurando una dependencia de las familias beneficiarias hacia el programa; de esta forma, a diferencia de otros programas en la región (como es FOSIS chileno), las familias nunca egresaban como no pobres. La permanencia de las familias por largos periodos dentro del programa terminó, en sí misma, convirtiéndose en una evidencia de que los beneficiarios, a pesar de recibir los apoyos por largos periodos, no lograban demostrar una capacidad de agencia suficiente para romper el círculo vicioso de la pobreza. El no egreso de las familias del programa puso en evidencia, también, los principios teóricos del desarrollo humano, así como los insuficientes mecanismos de evaluación y seguimiento en el progreso de cada familia.

El efecto estabilizador de la pobreza que produjo el POP, a pesar de sus múltiples intentos de mejoras producto de decenas de evaluaciones externas que impulsaban a la agregación de componentes diversos, siguiendo a R. Castel (2014: 248), produjo una relación tutelar o el establecimiento de redes de dependencia entre benefactor y beneficiario, entre pobres y estado, entre pobre y soberano; ante lo cual no es posible pensar alguna participación ciudadana dentro del programa con características de autonomía, más bien, se reprodujo un modelo en donde el mismo tutelaje implícito en el programa dio pie a una visión en donde el pobre era entendido como no-sujeto por parte del estado (el pobre como objeto y número), situación ideológica que tergiversa el objetivo central de este tipo de políticas, siguiendo a G. Simmel (en el “El pobre”): la atención del pobre por parte del estado tiene como objetivo evitar una disfuncionalidad mayor a la sociedad; por el contrario, el tutelaje lo que produce es una refuncionalización de la condición de pobre de manera sistemática, así como supone un paternalismo hacia el pobre, en donde el pobre está, entonces, a merced del soberano en su calidad de beneficiario; es paradójico como el planteamiento inicial del POP centrado en ideologías ultra liberales terminó decantándose, en la práctica, en un mecanismo de dominación de naturaleza populista.

La cuestión es que los diseños semejantes al POP, muy socorridos en América Latina, tienden al control social de una masa de los etiquetados por el estado como “pobres estadísticos”, con lo cual se obvia, y se legitima de manera ideológica/científica, el análisis de las formas de privación dentro de sus verdaderos contextos estructurales de desigualdad-violencia y de conflicto de clase y posición espacial o regional.

La relación tutela dentro del funcionamiento del POP tuvo implicaciones en muchos sentidos dentro de la operación del programa, ya que la no-agencia hace imposible el cambio social desde los ciudadanos, a la vez que no es factible una afirmación de la misma condición ciudadana por la falta de una praxis moral organizada por parte de estos.

Derivado de la anterior reflexión, nuestra hipótesis de trabajo, es que este tipo de diseños tutelares de política social, al no estar sustentados en una praxis ciudadana por parte de los beneficiarios, hacen imposible la producción de procesos de acción social que toquen las estructuras de desigualdad-violencia que sostienen en el tiempo y reproducen la pobreza.

Tipos de constelaciones de acción social, producción de formas de bienestar y ciudadanía

Las formas de vulnerabilidad son de naturaleza estructural, es decir, la(s) vulnerabilidad(es) constituyen sistemas multidimensionales de naturaleza extensiva en donde en cada situación de vulnerabilidad operan diversas dimensiones de las desigualdades y violencias, formas de poder y dominación, situaciones de desafiliación y precarización en los mercados laborales (Arzate, 2018); por lo que producir bienestar supone ir a contra corriente a estos sistemas complejos de desigualdad/violencia/dominación; la producción de bienestar bajo estas características supone, en contextos de regímenes democráticos, una praxis ciudadana desplegada en la esfera de lo público.

Las denominadas políticas públicas, o sea, las acciones democráticas de intervención social por parte del estado, operan en este mismo entorno de complejidad y de constelaciones de acción social inherentes a la producción de formas de bienestar diferenciadas; por lo cual suponer una transformación de las condiciones de vulnerabilidad mediante la manipulación de una o, incluso, un conjunto de variables “estratégicas”, resulta poco creíble; y, sobre todo, pensar que una micro dotación económica puede bordear el conflicto entre clases subalternas y sistemas de precarización supone un pensamiento anti sociológico.

Considerando el poco efecto de cambio social (transformación de los sistemas de desigualdad-violencia que sostienen funcionalmente las situaciones de pobreza) y producción de formas de bienestar por parte de los programas compensatorios basados en transferencias, es posible pensar que las transferencias en especie o en efectivo no garantizan por sí mismas, como efecto sistémico, la producción de sistemas de bienestar poderosos y sustentables en el tiempo.

Los procesos de satisfacción de formas de bienestar derivados de mecanismos limitados, aunque a veces estratégicos, basados en la dotación de micro zonas de bienestar, tienen como lógica social de producción la puesta en marcha de formas de racionalidad instrumentales (Max Weber) y creativas (Hans Joas), es decir, en donde el objetivo de la acción social es el logro de la sobrevivencia; se trata entonces de una acción social para sobrevivir en contextos de carencia, en el tiempo de la labor -de la reproducción esencial de la vida-, más no en el tiempo o espacio de lo público y que se revuelve en la socialidad (esfera relacional de lo privado). Este tipo de acción social se distingue de la praxis ciudadana en la medida que esta última se desarrolla en la esfera de lo público.

Derivado de lo anterior es necesario reconocer que el bienestar existe y se produce sólo como sistema social: la escolarización no se produce gracias a una sola acción, como podría ser la dotación económica a través de una beca a un estudiante de bajos recursos; de igual forma la alimentación como seguridad alimentaria no puede garantizarse con la dotación de pequeñas despensas mensuales; en ambos ejemplos lo que tenemos son dotaciones mínimas que producen micro zonas de bienestar, pero en ninguno de los casos garantizan un sistema de relaciones robusto (organización social) que produzca de manera sistemática la inclusión educativa o que genere un verdadero sistema de seguridad alimentaria.

Cualquier forma de bienestar, entendido como todo aquello que asegura la continuidad de la vida cotidiana humana y está culturalmente situado, es producto de sistemas de acción social y de significado complejos, en donde es posible diferenciar dos tipos: uno primero se desarrolla en la socialidad, es decir, en los espacios íntimos de la labor; uno segundo se desarrolla en los espacios de lo público y tiene su mejor expresión en formas organizativas fundadas en una moral solidaria. Esta última forma de la producción social del bienestar representa la parte sustantiva de la agencia ciudadana o lo que hemos denominado a lo largo de este trabajo como praxis ciudadana.

La praxis ciudadana, como forma de acción social y politicidad, tiene la capacidad de instituir los espacios públicos como zonas de convivencia de naturaleza democrática, por lo tanto, pacíficas en esencia. La ciudadanía resume, entonces, una serie de constelaciones de acción social a favor del bien común y, de forma más concreta, de producción de bienestar, a la vez que representa la oportunidad de fundar sociedades pacíficas y solidarias a gran escala.

Conclusiones

Ante la poca eficacia de los programas de lucha contra la pobreza basados en diseños en donde se privilegian una serie de micro transferencias en especie o en efectivo y en donde la praxis ciudadana no es relevante durante los procesos de implementación, es de vital importancia comenzar a pensar en una nueva generación de programas sociales cuya fortaleza sea el despliegue de una intensa praxis ciudadana.

Una nueva generación de programas sociales centrados en la praxis ciudadana tendría importantes consecuencias democratizadoras de las políticas sociales, entre las que es posible mencionar:

1. Prevenir el uso de estos programas como sistemas de control social y político, para lo cual es necesario eliminar las condicionalidades y en su lugar promover acciones solidarias por parte de los beneficiarios.
2. Esto supone, de forma necesaria, que los programas partan de un lenguaje no sólo inclusivo, sino que reconozcan de forma explícita a los beneficiarios como sujetos.
3. Los diseños de política pública deben evitar que las acciones de intervención del Estado sean mecanismos para inducir el voto en una dirección u otra; lo cual desdibuja su sentido democrático.
4. Procurar diseños en donde los beneficiarios produzcan una praxis transformadora de su situación de desigualdad-violencia.
5. Para que esta praxis transformadora sea posible es necesario que los programas generen masa crítica entre sus beneficiarios, derivada de una reflexión colectiva en torno a los problemas realmente existentes en sus entornos sociales.
6. El trabajo reflexivo por parte de los beneficiarios debe ser guiado por trabajadores sociales, para lo cual podrían utilizar metodologías tipo taller.

7. Procurar concretizar los procesos reflexivos individuales en procesos de organización social específicos.

8. Procurar una praxis ciudadana poderosa en todas las etapas de desarrollo de la política pública (diseño, implementación y evaluación).

El objetivo último de este tipo de diseños sería atacar las causas estructurales que permiten la producción/reproducción de las desigualdades sociales y económicas de una manera molecular a la vez que organizacional, así como, en última instancia, producir formas de bienestar desde una autonomía de los sujetos involucrados.

Estas estrategias de construcción del bienestar desde una praxis ciudadana producirían, en teoría, procesos de cohesión social afincados en mecanismos reflexivos, es decir, no sólo tendrían como consecuencia una producción de diversas formas de bienestar, sino podrían mantener la unidad de la sociedad, asegurando de esta manera la existencia instituciones sociales sólidas (familias, comunidades y escuelas públicas), que funciones como soportes institucionales para los más vulnerables, algo de vital importancia en contextos ultra violentos y en pobreza extrema.

Es evidente que este tipo de estrategias requieren un diseño mucho más complejo de los existentes, como fue el caso del POP, el cual terminó siendo un artefacto burocrático compuesto por una variedad de agregados sin organicidad; por supuesto pensar en diseños más robustos, con una importante presencia de trabajadores sociales, implica costos económicos importantes; esto valdría la pena si los programas logran sus objetivos de justicia social en tiempos aceptables.

La introducción de praxis ciudadana en los programas sociales supondría todo un cambio de paradigma en su racionalidad e ideología; por su parte, el trabajo a nivel horizontal con la ciudadanía supondría un acto político de producción de autonomía, algo que quizá cause temor a una administración pública acostumbrada al control vertical de la población (acostumbrada a desarrollar prácticas biopolíticas), pero terminaría haciendo realidad el ideal democrático de las políticas públicas.

Referencias

- Arzate, Jorge (2005). *Pobreza extrema en México. Un estudio micro sociológico*. México: Gernika-Universidad Autónoma del Estado de México.
- Arzate, Jorge (2017). “Conocer la caja negra de los programas compensatorios de lucha contra la pobreza desde una sociología cualitativa”, en: Campillo, C.; Rangel, J. y Servín, B. (Coordinadores). *La política social de México en tiempos de desigualdad. La desigualdad y su impacto macro social*. Monterrey: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Arzate, Jorge (2018). “Vulnerabilidade multidimensional no México e a construação social do bem-estar: o papel da sociedade e do Estado”, en: Gaytán, Flavio y Provasi, Arnaldo (Coordinadores). *Políticas Sociais e Desenvolvimento na América Latina. Paradigmas e Tendências*. Brasil: Appris editora.
- Boltvinik, Julio (2018). “Pobreza y desigualdad crecientes bajo el neoliberalismo: de MMH a Peña Nieto”, en: José Luis Calva (Coordinadores). *México 2018-2024. Nueva Estrategia de Desarrollo. Vol.11: Políticas de empleo digno y superación de la pobreza*. México: Consejo Nacional de Universitarios-Juan Pablos Editor.
- Bovero, Michelangelo (2003). *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*. Madrid: Trotta.
- Castel, Robert (2014). *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Ciudad de Buenos Aires: Paidós.
- Joas, Hans. (2013). *La creatividad de la acción*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.
- Lamo de Espinosa, Emilio (1990). *La sociedad reflexiva. Sujeto y objeto del conocimiento sociológico*. Madrid: Centro de Estudios Sociológicos.
- Marshall, Thomas H. (1998). *Ciudadanía y Clase social (1950)*. Madrid: Alianza.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y Estado*. Argentina: Prometeo Libros.
- Simmel, Georg (2002). *Sobre la individualidad y las formas sociales. Escritos escogidos*. Buenos Aires: Ediciones Universidad Nacional de Quilmes.
- Vázquez, Juan P. (2008). *Autoridad moral y autonomía: una relectura del pensamiento sociológico de Emilio Durkheim*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.
- Yaschine, Iliana (2019). “Progres-a-Oportunidades-Prospera, veinte años de historia”, en:

Jorge Arzate

Hernández Licon, Gonzalo, De la Garza, Thania, Zamudio, Janet. y Yaschine, Iliana (coordinadores.). El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación. Ciudad de México: Coneval.



Nicaragua: Migrantes en pandemia Covid-19 exclusión e inclusión social

Nicaragua: Migrants in the Covid-19 pandemic exclusion and social inclusion

Fecha de recepción: mayo, 19 de 2021

Fecha de aceptación: junio, 30 de 2021

Jenyel, Contreras Guzmán *

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad realizar un acercamiento reflexivo y crítico a las acciones que durante la pandemia por Covid-19 han operado como mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica, en lo referente al acceso al empleo agrícola y a los servicios de salud, para de esta forma, tratar de entender qué mecanismos han sido los dominantes. Desde una mirada amplia de las desigualdades sociales, particularmente desde los enfoques analíticos de: 1. El paradigma de la economía política crítica de las migraciones, y 2. El enfoque de la exclusión social.

Palabras claves: ciudadanía, ciudadanía social, globalización neoliberal, políticas públicas, sistema mundo moderno.

Abstract

The purpose of this article is to make a reflective and critical approach to the actions that during the Covid-19 pandemic have operated as mechanisms of social exclusion and inclusion of Nicaraguan migrants in Costa Rica, in terms of access to agricultural employment and health services, in order to try to understand which mechanisms have been the dominant ones. From a broad view of social inequalities, particularly from the analytical approaches of: 1. the paradigm of the critical political economy of migrations, and 2. the approach of social exclusion.

Key words: citizenship, social citizenship, neoliberal globalization, public policies, modern world system.

Introducción

En materia migratoria los discursos higienistas de cierres de fronteras¹, y de fronterización a través de la filtración y tratamiento diferenciado de los flujos transfronterizos, son de larga data, y materializan el enfoque securitario, cuyo logro principal ha sido el reforzar las fronteras ante las amenazas –humanas– externas. Responden a una visión acrítica y ahistórica

* Socióloga binacional: nicaragüense-costarricense, Máster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo. Doctorante del Doctorado en Ciencias Sociales sobre América Central. Docente e investigadora de la Universidad de Costa Rica (UCR). Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6835-9920>, correo electrónico: jenyel.contreras@ucr.ac.cr.

¹ En la memoria reciente basta con nombrar la gripe H1N1 de 2010, y la crisis del ébola en 2015 con brotes epidemiológicos aún no controlados por completo en el continente africano.

que ignora los procesos de estructuración y de desigualdades sociales que obligan a las personas a trasladarse a nivel transfronterizo y transcontinental en busca de mejores condiciones de vida. No obstante, pese a que en la actual coyuntura las medidas sanitarias² implementadas para la contención de los contagios por Covid-19 no respondieron acciones higienistas en materia migratoria, sino a una serie de disposiciones epidemiológicas que procuraban prevenir el incremento de los contagios, en la práctica, el abordaje sobre el vínculo entre migración y aumento de contagios por Covid-19 si reflejó cuanto menos una mirada discriminatoria hacia las poblaciones migrantes³.

En Costa Rica, durante la pandemia por Covid-19, la disposición de cierre de fronteras dio inició el 18 de marzo de 2020, cerrándole el paso a toda persona extranjera que pretendiera ingresar al país y rechazando a toda aquella que, habiendo salido de Costa Rica, intentara su reingreso, generando una suerte de flujos migratorios congelados, sin tener mucha claridad inicial, de los alcances e implicaciones de dichas medidas. Cabe señalar igualmente, que tal disposición implicó además la pérdida de su condición migratoria⁴, a toda aquella persona extranjera (residente, refugiada o solicitante de dicha condición) que saliera del país durante dicha disposición de cierre total de fronteras⁵. Lo anterior significó la habilitación y el reforzamiento de mecanismos de exclusión hacia las personas migrantes temporales o con estadía permanente en Costa Rica, particularmente hacia las personas migrantes nicaragüenses. Siendo que tanto el Ministro de Salud como el Ministro de Seguridad⁶ de Costa Rica señalaron como “principal riesgo el nivel de circulación en Nicaragua” (Barquero,

² Distanciamiento físico, restricción vehicular y horaria, teletrabajo y telestudio, disposición de obligatoriedad del uso de la mascarilla en espacios públicos, y más recientemente la obligatoriedad de la vacuna contra el Covid-19 para personas trabajadoras del sector público y del sector privado –cuyos empleadores así lo consideren–, así como la implementación del código QR o el certificado de vacunación para el ingreso a distintos espacios públicos. Medidas por lo demás similares a las implementadas en distintos países.

³ Un aspecto que vale la pena no perder de vista es el vínculo entre turismo y aumento de los contagios por Covid-19, siendo que ésta fue la forma en que inicialmente se propagó el virus a nivel global. Fueron los estratos de mayor capacidad económica los afectados durante la primera ola de la pandemia, y los que en la fase de reactivación económica vía turismo nuevamente vuelven a tener participación, para el caso de Costa Rica, en lo que corresponde específicamente a la tercera ola.

⁴ Se dispuso igualmente que las personas extranjeras con la condición de residentes en Costa Rica debían demostrar que contaban con el seguro médico al día de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para poder ingresar nuevamente al país.

⁵ El cierre total de fronteras terrestre se mantuvo hasta el 5 de abril de 2021, cuando se empezaron a abrir de forma gradual para turistas que no requieren visa de ingreso al país. Por su parte, las fronteras marítimas y aéreas abrieron en agosto de 2020.

⁶ Específicamente señaló: “no tenemos una frontera que sea infranqueable, de repente en este momento y en estas circunstancias pues quisiéramos tener una barrera de contención sólida física, como es un muro, pero bueno no la tenemos” (Marín, 2020).

2020) debido por un lado a la alusión de las personas migrantes nicaragüenses que eventualmente podrían ingresar contagiadas y de manera irregular por distintos “puntos ciegos” de la frontera, y al hecho de que el gobierno de Nicaragua hasta la fecha, no ha establecido medidas sanitarias, que por el contrario ha hecho un llamado a la participación de la población en actividades recreativas masivas⁷, y no dispone de estadísticas confiables sobre las tasas de contagio y de fallecimientos por coronavirus⁸.

En este sentido, el presente artículo tiene como finalidad realizar un acercamiento reflexivo y crítico a las acciones que durante la pandemia por Covid-19⁹ han operado como mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica, en lo referente al acceso al empleo agrícola y a los servicios de salud, para de esta forma, tratar de entender qué mecanismos han sido los dominantes. El mismo se estructura en tres sub-apartados: 1. Una breve contextualización de la migración nicaragüense hacia Costa Rica, 2. Un acercamiento a las dinámicas migratorias desde la mirada amplia de las desigualdades sociales, particularmente desde el paradigma de la economía política crítica de las migraciones y desde el enfoque de exclusión social, y 3. Un análisis sobre los mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en el acceso al empleo agrícola y a los servicios de salud, en el contexto de la pandemia por Covid-19. Para finalmente cerrar con las conclusiones.

Breve contextualización de la migración nicaragüense hacia Costa Rica

La migración de población nicaragüense hacia Costa Rica no es un fenómeno nuevo, ésta se remonta a tiempos coloniales (Alvarenga, 1997), actualmente se estima que representa un 9%

⁷ En mayo de 2020, Romero señalaba 5 cosas insólitas que ocurren en Nicaragua, a saber: **i.** Los eventos deportivos siguen celebrándose, **ii.** Las cifras de infecciones son “imprecisas” y la información “confusa”, **iii.** No se han suspendido las clases, **iv.** Despido de especialistas de salud en medio de una pandemia, y **v.** Se promueven manifestaciones, ferias y otros eventos multitudinarios. Todas estas situaciones aún presentes aunado al hecho de que no se cuenta con información clara respecto a los porcentajes de vacunación de la población.

⁸ Otro aspecto que es importante señalar, corresponde al hecho que el gobierno de Nicaragua dificultó el ingreso al país de las y los ciudadanos que se encontraban en Costa Rica y en Panamá, y que a raíz de la afectación por la pandemia de Covid-19 buscaban retornar a su país. Mientras que Costa Rica y Panamá coordinaron el traslado de esta población mediante lo que se denominó “burbujas sanitarias” el gobierno de Nicaragua impidió el paso a cientos de personas por varios días. De manera muchas de estas personas debieron pernoctar a la intemperie en la frontera sur con Costa Rica, y presentar una prueba PCR negativa para poder ingresar al país.

⁹ En el presente artículo, hacemos uso del término pandemia, sin obviar las reflexiones que señalan que nos encontramos frente a un hecho social total o frente a una sindemia para hacer alusión a la confluencia de afectaciones múltiples y crecientes a las que se enfrentan particularmente las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, pero que cuyas causas preceden al Covid-19.

de la población total del país (Sandoval y Fonseca, 2020). Durante 1972 dicha población tomó relevancia estadística en Costa Rica debido a que miles de personas se trasladaron a Costa Rica a raíz de las consecuencias devastadoras que dejó el terremoto que destruyó gran parte de Managua, con 7.2 en la escala de Richter.

Asimismo, y pese a que ha sido significativamente menor objeto de estudio es necesario recordar también que una importante causa de desplazamiento de población nicaragüense hacia Costa Rica se debió al “recrudescimiento de la lucha armada del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) contra el régimen de Anastasio Somoza [...] [en donde] se estima que al menos 70 mil nicaragüenses entraron en condición de refugiados” (Salazar, 2001:10-11, citado en Sarceño, 2017: 121).

Otros dos eventos importantes que han influido en el desplazamiento de personas nicaragüenses hacia Costa Rica, tienen que ver con la gran afectación sufrida en Nicaragua por el paso del huracán Juana en 1988 y del huracán Mitch en 1998. Sin embargo, desde la década del noventa dicha migración ha sido abordada y conceptualizada desde el marco analítico de las migraciones laborales¹⁰, a este respecto, Goldade señala que:

La demanda de mano de obra no especializada, generada por la urbanización costarricense y la inserción capitalista, ha motivado por décadas a las y los nicaragüenses a trabajar en Costa Rica. Esta tendencia se aceleró después de la Segunda Guerra Mundial (Alvarenga, 2000). Sin embargo, la triplicación de la población migrante nicaragüense durante la década de 1990 marca una nueva etapa (Brenes et al., 1999). La reestructuración económica de Costa Rica coincidió con la crisis económica en Nicaragua después de la guerra civil; mientras que en el contexto costarricense existía una demanda por trabajadores no especializados en la agricultura, en el trabajo doméstico y en la construcción (2007: 236).

144

De acuerdo con Salazar y Voorend:

La migración en el importante sistema migratorio Sur-Sur entre Nicaragua y Costa Rica alcanzó su punto máximo en los años noventa, siguiendo las reestructuraciones de las economías centroamericanas inspiradas en el Consenso de Washington. A la vez que de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC, 1984, 2000, 2011) entre 1984 y 2000, la población inmigrante total en Costa Rica creció a una tasa promedio anual de 7.5 %, la mayor parte por afluencia de personas nicaragüenses, y siguió creciendo en la década siguiente, aunque a una tasa menor (2.4 %) (2019: 38).

¹⁰ Ejemplo de ello son las investigaciones de Acuña y Olivares (2000), (Castro (2007), Gatica (2007), Goldade (2007), Lee (2007), Sandoval (2008), Morales et al. (2011), Cordero (2015), Morales (2015), López (2016), Morales (2018), Prunier (2018), entre otros.

Más recientemente y de acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019) el estallido de la crisis sociopolítica en abril de 2018 en Nicaragua ha implicado que más de 70 mil personas nicaragüenses se hayan visto forzadas a huir hacia otro país, siendo Costa Rica el principal país de destino. Lo anterior se acompañó de un proceso atípico de solicitudes de refugio de población nicaragüense en Costa Rica. Entre 2001 y el 2018 el país recibió un total de 50,116 solicitudes de refugio. Casi la mitad de ese monto se realizaron entre junio y diciembre de 2018. Previo al inicio de la crisis, las autoridades costarricenses de migración sólo habían recibido 793 solicitudes de refugio, menos del 47% en 17 años, de población nicaragüense. La mayor cantidad de solicitudes de refugio según nacionalidad a febrero de 2019 correspondió a personas nicaragüenses (23,931), colombianas (9,694), venezolanas (7,890), salvadoreñas (5,064) y cubanas (1,181) (Madrigal, 2019).

Tal y como Sandoval señala, “las migraciones contemporáneas en Centroamérica son una dimensión estructural y estructurante que resultan de procesos de exclusión y al mismo tiempo suplen lo que ni el Estado ni el mercado proveen” (2015: 11), esto es particularmente cierto para el caso nicaragüense.

Acercamiento a las dinámicas migratorias desde la mirada amplia de las desigualdades sociales

Acercarse al entendimiento de la dinámica migratoria significa a su vez realizar una aproximación a la diversidad de perspectivas y marcos explicativos¹¹ desde los cuáles se han estudiado los procesos migratorios tales como: la teoría neoclásica de las migraciones (*push-pull*), la teoría dual del trabajo, la teoría de cadenas y redes migratorias, la economía política

¹¹ De acuerdo con Márquez (2010) la visión dominante sobre las migraciones internacionales está compuesta por una amalgama de cinco piezas principales: 1. un enfoque microsocioal donde la migración se explica como una decisión individual o familiar, es entendida como una estrategia y no como una necesidad. 2. Factores de atracción y expulsión (*push-pull*) como visión unidireccional de la migración que emana de la teoría etapista de la modernización, sin considerar seriamente el contexto, la historicidad, los procesos claves ni agentes principales. 3. Enfoque neoclásico, ortodoxo o neoliberal donde la decisión de emigrar remite a una decisión racional tomada a título individual o familiar, y puede ser considerada una inversión en capital humano. Es decir, el migrante se percibe como si fuese un empresario que invierte en sí mismo y en su familia, en su propio capital humano. 4. Transnacionalismo el cual considera que el gran detonador de las migraciones internacionales es la globalización, en particular la difusión de las tecnologías de la información y la comunicación que facilitan y abaratan los flujos migratorios. Resulta una explicación postestructural, pues omite las causas estructurales de la migración, el papel que juegan los migrantes en la acumulación de capital, las dinámicas del capitalismo contemporáneo y el papel del Estado; y 5. Migración y desarrollo, los cuales aparecen entrelazados desde una visión unidireccional, ahistórica e irresoluta que gira en torno a dos tesis centrales: la migración internacional como fenómeno que beneficia exclusivamente al país exportador de personas y, por añadidura, las remesas como palanca del desarrollo.

crítica de las migraciones, la teoría de los sistemas mundiales, la teoría de los sistemas de migraciones, el transnacionalismo, entre otras. Cada una de ellas presta atención de manera diferenciada a las causas, consecuencias y distintos elementos del fenómeno migratorio.

Sin embargo, el presente artículo, plantea la necesidad de comprender los procesos migratorios desde un acercamiento conceptual amplio, que permita dar cuenta de la relación entre las diversas causalidades que originan la movilidad humana a escala mundial, y que permita a su vez, integrar las reflexiones y conceptualizaciones de los procesos migratorios – asociados en la literatura especializada principalmente a causas económicas y laborales –, y de los desplazamientos forzados –los cuáles tienden a ser abordados desde la lógica de la protección internacional a través de la solicitud del estatus de persona refugiada–, dado que cada vez se vuelve más difícil diferenciar uno de otro a nivel conceptual y explicativo. Se parte entonces de la lógica que en tanto las movilidades humanas se correspondan con causas históricas, contextuales y estructurales, nos encontramos frente a procesos de migración forzadas, con una suerte de expulsión de los mercados, territorios y Estados de dichas poblaciones. Es decir, significa situarse desde la conceptualización de los flujos migratorios mixtos, los cuales “[...] se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de poblaciones complejos que comprenden diferentes grupos de personas que se encuentran en el contexto de la migración internacional” (CIDH, 2015: 71).

146

Bajo este panorama, se plantea entonces, un acercamiento al fenómeno de las migraciones internacionales desde la mirada amplia de las desigualdades sociales, es decir como una relación de poder, y de poder ligado al conflicto, particularmente desde: 1. El paradigma de la economía crítica política de las migraciones, y 2. El enfoque de exclusión social.

El paradigma de la economía política crítica de las migraciones se sustenta en “los estudios críticos del desarrollo y los estudios críticos de la migración” (Márquez, 2010: 67) ya que éste retoma las discusiones sociocríticas e históricoestructurales sobre las diversas causas de los procesos migratorios, a la vez que permite comprender las migraciones internacionales como movimientos forzados, producto del desarrollo desigual que resulta de las dinámicas capitalistas en la fase de globalización neoliberal. Siendo las violencias (Estatal, militar, paramilitar, crimen organizado y de género), las desigualdades sociales (económicas, sociales y étnicas) y la desigualdad ambiental (vulnerabilidad climática y territorial, extractivismo y

monocultivos) expresiones del deterioro de las bases materiales y subjetivas que obligan a las personas a abandonar su lugar de nacimiento.

La exclusión social por su parte, es entendida como la máxima expresión de las desigualdades sociales, y como un proceso de clausura relativa, es decir, no existe la exclusión social absoluta, esta puede ser “contrarrestada” en aras de proceso de exclusión e inclusión social de las personas migrantes. Es un fenómeno multidimensional, histórico y estructural vinculado con la comprensión relacional de la sociedad basada en el poder, siendo la forma más extrema de la producción de desigualdades (Pérez y Mora, 2006) y es entendida a su vez como la negación de igual acceso de oportunidades, impuesto por ciertos grupos de la sociedad a otros, “(...) este ejercicio de poder genera procesos de clausura social (...), lo cual es visto analíticamente como un sinónimo de negación de la ciudadanía social” (Mora y Pérez, 2009: 59).

Por lo que puede ser entendido a su vez como un proceso de repulsión u obstrucción estructural, institucional o de agencia, que refiere a un proceso relativo y relacional, que presta especial atención a la coerción y a la discriminación, por lo que, con esta definición, se sigue a Fischer (2011), quien pone énfasis no en el resultado de ser “excluido” o no, sino en los procesos y mecanismos o barreras que llevan a dicho resultado. Los procesos institucionales¹² pueden o no ser intencionalmente excluyentes, sin embargo, de acuerdo con Fischer, de lo que se trata es de analizar la correspondencia en que varias modalidades institucionales obstruyen o expulsan a las personas del suministro de servicios sociales, del empleo u áreas de interacción social.

Este marco analítico significa entonces, identificar qué acciones han mediado como barreras o mecanismos de exclusión social hacia las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica, durante la pandemia por Covid-19. No obstante, dado que la exclusión social es entendida como un proceso de clausura, barrera parcial, que puede ser contrarrestada hacia procesos de inclusión relativa (apertura, acceso), y no como un estado acabado, en el presente artículo se partió de dicha idea para reflexionar acerca de las acciones, que durante la pandemia de Covid-19 han operado como mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica en lo referente al acceso al: 1. Empleo

¹² Institucional en este sentido se refiere a los sistemas formales e informales, reglas y normas que estructuran y gobiernan el orden social.

agrícola, y a los 2. Servicios de salud, para de esta forma, tratar de entender qué mecanismos han sido los dominantes.

Exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en el contexto de la pandemia por Covid-19

De acuerdo con Salazar y Voorend (2019) la inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica ha sido difícil y polémica, en buena medida porque el auge de dicha migración hacia Costa Rica en los años noventa coincidió con la aplicación de medidas de austeridad en el sector público y, en particular, en la política social. De modo que:

Estas medidas implicaron una fuerte presión sobre la larga y “singular” trayectoria de política social universal y solidaria [Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2013]. Así, surgió “una gran tensión debido a la exigencia de realizar más con menos recursos” (Martínez Franzoni y Sánchez-Ancochea, 2012, p. 90). Como resultado, la calidad de los servicios sociales públicos se ha deteriorado [...]. Esta situación “usualmente no se representa como una consecuencia de las políticas neoliberales, sino como el resultado de la migración de nicaragüenses a Costa Rica” (Sandoval, 2004, p. 444) [...]. Son constantes las ideas de que las personas migrantes nicaragüenses reemplazan a los costarricenses en el mercado laboral (Voorend y Robles Rivera, 2011), de que son responsables de los altos índices de delincuencia (Sandoval, 2012) y culpables de la decadencia de los servicios sociales (Dobles *et al.*, 2013), en particular del seguro social y de la institución más importante y emblemática, la CCSS (2019: 39).

148

En que el contexto de la pandemia por Covid-19 estas ideas volvieron a estar presentes, tomando forma en acciones que han mediado como barreras o mecanismos de exclusión social hacia las personas migrantes en general, pero hacia las nicaragüenses en particular, exacerbando sentimientos nacionalistas, xenofóbicos y aporofóbicos en contra de dicha población. De acuerdo con Bull y Robles:

Las desigualdades han sido unos de los principales factores que han determinado el alcance y las repercusiones de las pandemias a lo largo de la historia [...] al tiempo que también existen cada vez más pruebas de que las tasas de contagio y letalidad del Covid-19 son más altas entre los grupos de personas pobres y marginadas (2020: 101).

De modo que la crisis sanitaria por el Covid-19, no solo hizo visible las problemáticas alrededor de los sistemas de salud, sino, también, los problemas estructurales irresueltos y de larga data que se acoplan con las múltiples condiciones de vulnerabilidad que deben enfrentar las personas migrantes (León y Contreras, 2020). En este sentido, a continuación, se detallan las principales acciones que durante la pandemia por Covid-19 han operado como

mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en materia de acceso al empleo agrícola y a los servicios de salud.

Apertura – clausura en el acceso de las personas migrantes al empleo agrícola durante la pandemia por Covid-19

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1995 se refirió al empleo, también llamado trabajo decente en la literatura especializada, como aquel trabajo productivo que se desarrolla en condiciones de equidad, libertad, seguridad y dignidad, en donde los derechos de las personas son respetados, se cuenta con protección social y una adecuada remuneración (Lanari, 2004), es decir, como un estatuto de garantías no mercantiles.

En contraste, las investigaciones científicas sobre migración laboral en Costa Rica, tienen más de treinta años denunciando las condiciones de explotación, informalidad laboral y exclusión social que sufren las personas migrantes, particularmente las nicaragüenses, en actividades relacionadas con la construcción, las labores domésticas, y la agricultura de monocultivos. Actividades que, además, han sido considerados a nivel nacional e internacional, como “sectores esenciales” para la reactivación económica de los países postpandemia, en tanto que estas dos últimas actividades, forman parte de la llamada economía del cuidado y de la cadena de abastecimiento de suministros de primera necesidad, es decir, la alimentación.

149

Durante la segunda fase de la pandemia¹³ Costa Rica experimentó un brote epidemiológico¹⁴ en la Zona Norte del país –en particular en los lugares aledaños a la zona fronteriza con Nicaragua, en los cantones de Upala, San Carlos y Pococí en la provincia de Alajuela–, asociado a actividades agrícolas que requieren de la mano de obra migrante para el desarrollo de sus acciones, dicha situación, expresó una relación directa entre la explotación laboral migrante¹⁵ –propia de la servidumbre y los enclaves productivos¹⁶–, las ganancias

¹³ El primer caso de Covid-19 fue identificado en el país el 6 de marzo de 2020.

¹⁴ Durante la tercera ola de la pandemia se observó un nuevo brote epidemiológico de contagios por Covid-19 en espacios urbanos empobrecidos conocidos popularmente como “cuarterías” ubicados en la provincia de San José, y en donde se observó tanto la presencia de población costarricense como extranjera.

¹⁵ Se cruzan igualmente otra serie de posibles delitos tales como el tráfico ilícito de personas migrantes y la trata de personas.

¹⁶ Algunos de estos casos de explotación laboral de personas migrantes nicaragüenses en actividades agrícolas durante el contexto de la pandemia fueron documentados por los medios de comunicación: Semanario Universidad, La Voz de Guanacaste –también documentaron el caso de las personas nicaragüenses trabajadoras domésticas y de las personas trabajadoras del sector turismo–, Interferencia y Confidencial.

privadas, y la omisión y permisividad estatal e institucional que durante décadas han estado presentes en materia laboral hacia poblaciones migrantes, situaciones que deterioran las condiciones laborales de las que forman parte dichas personas y operan como barreras o mecanismos de exclusión en el acceso a condiciones dignas de trabajo.

De acuerdo con Cordero (2020), la práctica normalizada de traer a personas migrantes irregulares a través de la frontera y contratar a personas nacionales, para que trabajen en condiciones de explotación en labores agrícolas, sin seguro social y en condiciones de vida infrahumanas, preparó terreno para la emergencia sanitaria. Y pese a que dichas condiciones de explotación laboral eran de “conocimiento popular” previo al inicio de la pandemia, las posibilidades de denuncia, respaldo institucional y asesoría legal por parte de las personas migrantes han sido casi nulas. Lo anterior se debe en buena medida a la gran desprotección que sufren frente a grupos económicos y medidas institucionales que les respaldan. Basta con recordar que la presidenta de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco), Laura Bonilla Coto, es la propietaria de dos de las empresas, B y C Exportadores y Productos Congelados Bajo Cero S.A., a las que el Ministerio de Salud les ordenó un cierre temporal sanitario en la Zona Norte, luego de que se confirmaran 20 casos positivos por Covid-19, asociados a personas trabajadoras de estas empresas.

150

Por su parte, en junio de 2020, “el Ministerio de Salud emitió la lista actualizada y rectificada de un total de 23 empresas clausuradas como parte del operativo desarrollado en la Zona Norte” (Marín, 2020) los cierres se asocian a la ausencia de permisos de funcionamiento, al incumplimiento de medidas sanitarias y a la identificación de casos positivos de Covid-19. No obstante, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) no se manifestó ante las críticas de la no realización de inspecciones laborales, precedentes y actuales, en ésta y otras zonas del país y en actividades económicas que requieren de la participación de mano de obra extranjera para su funcionamiento. Se entiende entonces, que la regulación de las condiciones laborales es vista como un espacio de conflicto y de poder, al tiempo que nos encontramos frente a lo que (Pérez, 2014:76) ha identificado como desigualdades de excedentes “en lo referente a la explotación de la fuerza de trabajo asalariada”.

Asimismo, la Ley General de Migración y Extranjería (N°. 8764) establece en su artículo N°. 177 multas a aquellas personas físicas o representantes de las personas jurídicas, públicas o privadas que contraten personas en condición migratoria irregular en el país (Contreras, 2020). No obstante, desde mayo de 2012 se han establecido prórrogas vía Decretos Ejecutivos¹⁷ que establecen disposiciones transitorias para la prohibición del cobro de dichas multas, es decir, Costa Rica no sanciona a las empresas que contratan a personas migrantes irregulares –y muchos menos verifica sus condiciones de empleabilidad adecuadamente–, situación que ha beneficiado a las empresas, a la vez que ha normalizado y dificultado el acceso de condiciones dignas de trabajo para dichas personas.

La visibilización y críticas suscitadas ante la imposibilidad de continuar ocultando las prácticas inhumanas a las que las personas migrantes trabajadoras del campo son sometidas, dio como resultado un llamado por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del Instituto del Café Costa Rica (Icafe) a realizar la cosecha del grano con mano de obra nacional –ante la dificultad de contar con personas trabajadoras migrantes para dicha labor– por lo que nuevamente se invisibilizó la discusión de fondo: La no garantía de condiciones laborales dignas y de seguridad sanitaria para las personas migrantes en el contexto de la pandemia.

151

El mismo llamado que ya se había ensayado sin éxito durante 2009 cuando a raíz de la crisis financiera internacional, el MTSS hizo un llamado a la población nacional desempleada a participar de las labores agrarias como la zafra de caña de azúcar. No obstante, esta “no respuesta esperada” para la cosecha del café por parte de la población nacional, significó volver a hacer uso de la mano de obra migrante¹⁸, esta vez con menos alarma por los contagios, y con el establecimiento de un protocolo para el “procedimiento para el ingreso por frontera norte de la mano de obra recolectora de café cosecha 2020-2021”, el cual indica que:

El Instituto del Café de Costa Rica en coordinación con las autoridades de Gobierno elaboró el Protocolo para la apertura excepcional y controlada de la Frontera Norte -Peñas Blancas- bajo la modalidad de ingreso con requerimiento previo del Productor de la mano de obra necesaria para la recolección de su cosecha de café, el cual comunicamos en este acto de manera oficial con el aval del Gobierno de la República; adicionalmente el Productor deberá tener descargada en su teléfono celular la aplicación del CR – Café y suscribir una declaración jurada de que cuenta con albergues

¹⁷ El último de ellos fue decretado el 15 de junio de 2020, misma fecha en que el anterior, 41908-MGP-MTSS-MAG, perdía vigencia.

¹⁸ Tan solo el gremio cafetalero costarricense durante las últimas décadas ha dispuesto de 70.000 personas migrantes (nicaragüenses e indígenas ngäbes) para llevar a cabo la siembra y cosecha de sus ganancias.

que reúnen las condiciones establecidas en el protocolo de café para mantener a esta mano de obra en el país (ICAFE, 2020: 1).

Dicho protocolo entre otras cosas establecía la prohibición del ingreso al país de personas acompañadas de menores de edad, independientemente de su vínculo de consanguinidad, el traslado de la población vía terrestre en un bus en su máxima capacidad –sin medidas de distanciamiento ni aforo limitado–, un testeo PCR a su llegada al país, y una nula alusión a las condiciones laborales que se garantizarían a la población migrante a su llegada y estadía en Costa Rica, así como una reiterada mención a la “mano de obra”, es decir a las mercancías, y no a las personas –mucho menos a los sujetos con derechos– que requerían. De forma que, en el ámbito del empleo agrícola y durante el contexto de la pandemia, lo que se observa es un predominio de los mecanismos de exclusión social, preexistentes a la coyuntura actual, que bloquean el acceso de las personas migrantes a condiciones de empleo que no riñan con el disfrute de una vida digna.

Apertura – clausura en el acceso de las personas migrantes a los servicios de salud durante la pandemia por Covid-19

152

Durante la primera fase de la pandemia, Costa Rica junto con Belice eran los únicos países de la región Centroamericana que no habían notificado contagio comunitario¹⁹, su clasificación en la transmisión del virus, se mantenía como clúster de casos (OPS-OMS, 2020), no obstante, desde el 25 de mayo de 2020, se observaba un incremento de los casos de contagio en el país, al tiempo que se empezó a posicionar en las narrativas oficiales²⁰, ciudadanas²¹ y de distintos medios de comunicación un estado de alarma y, por ende de:

Un alto riesgo para el país, debido al ingreso de personas provenientes de países con circulación de COVID-19. Por nacionalidad, de los casos confirmados por Covid – 19 a la semana

¹⁹ La declaratoria de contagio comunitario se dio el 9 de julio de 2020, durante la fase cuatro de la pandemia en el país.

²⁰ Narrativas de amenaza de contagio por parte de la población migrante nicaragüense fueron emitidas por: el Ministro de Salud, el Alcalde de la Municipalidad de San Carlos, el Alcalde de la Municipalidad de la Cruz de Guanacaste, el Ministerio de Seguridad Pública a partir de su estrategia de “identificar y rechazar migrantes”, y el Ministro de Seguridad junto con un llamado al “rol de vigilancia ciudadana” en los posibles puntos ciegos de la frontera norte, con claros sesgos xenofóbicos, entre otros.

²¹ Un estudio preliminar elaborado por la Naciones Unidas identificó más de medio millón de conversaciones en Facebook y Twitter, emitidas entre mayo de 2020 y junio de 2021, con contenidos xenofóbicos y discriminatorios, siendo las personas nicaragüenses las principales víctimas de dichos ataques, siendo que el mayor pico de comentarios ocurrió en junio de 2020, cuando diversos medios de comunicación informaron sobre el cierre de fronteras como medida sanitaria, y la identificación de contagios de Covid-19 en cuarterías urbanas.

epidemiológica 23 (a 6 de junio), el 21,7% eran extranjeros, de los cuales el 15,70% eran nicaragüenses 78,50% costarricenses y 5,80% otros. A la fecha, en Costa Rica se han identificado personas positivas por Covid-19, que forman parte del personal de medios de transporte internacional terrestre de mercancías o cargas, que ingresan al país, personas que viven en condición migratoria irregular en la zona transfronteriza, en asentamientos rurales y urbano marginales de alto riesgo social (OPS-OMS, 2020: 10).

Lo anterior significó que, del total de casos acumulados al 6 de junio de 2020, es decir 1263, la provincia de Alajuela aglomeraba 274 casos, es decir el 27,1% del total nacional. Siendo que los cantones de Upala, Pococí, y San Carlos habían confirmado cada uno de ellos, 20 casos o más de contagios por Covid-19. Dicha situación, dio como resultado una serie de acciones que se tradujeron en aperturas y bloqueos en el acceso de las personas migrantes a los servicios de salud, en un contexto en donde la trazabilidad de la ruta epidemiológica, las posibilidades de acatamiento de las medidas sanitarias, el distanciamiento físico y el confinamiento social, se posicionaban como un asunto de salud pública y como únicos mecanismos de resguardo de la vida.

No obstante, este panorama se constituyó en el asidero perfecto para la persistencia y reposicionamiento de narrativas que señalan a las personas migrantes nicaragüenses, como las responsables de la afectación del sistema de salud, en particular de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), a través de la no cotización del seguro médico y del uso desmedido de los servicios, sin embargo, como se verá a continuación, estas dos últimas nociones fueron desmontadas previo al inicio de la pandemia, y durante ésta. Al tiempo que, las personas migrantes constantemente:

153

Enfrentan obstáculos para acceder a los servicios de salud, lo cual no sólo está vinculado a las condiciones laborales y de vida precarias o a las cada vez más rigurosas políticas migratorias restrictivas (Castañeda, 2012:S/P), sino también a la estigmatización y discriminación (Salazar y Voorend, 2019: 40).

En lo que respecta al uso de los servicios de salud por parte de las personas migrantes, (Voorend, 2017: s/p) ha señalado que de acuerdo con los datos oficiales de la CCSS la demanda nacional de servicios de salud por parte de la población migrante nicaragüense no sobrepasa el 6% dependiendo del servicio, y que incluso en las zonas fronterizas, la incidencia de las personas migrantes en los servicios de la CCSS es proporcional a su incidencia a nivel nacional. A la vez que los datos empíricos contradicen la idea de que las personas nicaragüenses acuden a los servicios de la CCSS sin contar con seguro médico, lo cierto es

que en el seguro directo contributivo (como persona asalariada o aseguramiento voluntario) las personas nicaragüenses (37%) aportan más que las costarricenses (31%) de acuerdo con los datos del Censo Nacional de 2011.

Asimismo, durante la pandemia y de acuerdo con los datos de la CCSS, a julio de 2020, el 80% de las personas atendidas por Covid-19 en los hospitales nacionales sin seguro médico correspondió a personas costarricenses, siendo que del total de atenciones (5.950) a personas sin seguro 4.736 correspondieron a personas costarricenses no aseguradas y 1.214 a personas extranjeras no aseguradas. No obstante, es importante señalar que los datos se manejan por total de atenciones otorgadas y no por número de personas (Hidalgo, 2020), cada una de esas atenciones genera una factura de cobro, por lo que es posible que una misma persona pueda recibir más de una atención. A la vez que la CCSS señaló de la población total atendida por Covid-19 entre el 06 de marzo y el 30 de setiembre de 2020, 14% de ellas fueron extranjeras, es decir:

De las 410003, el 14% fueron personas extranjeras, las cuales han sido atendidas en los servicios de Consulta Externa, Urgencias y Hospitalización de los centros de salud públicos. En la Consulta Externa, en general se registraron tres consultas por cada persona usuaria extranjera, de los cuales el 80% tuvo el diagnóstico positivo por Covid-19. En el caso de Urgencias, se registraron 2,5 consultas por persona usuaria migrante atendida, de los cuales el 66% dieron positivo por Covid-19. En los primeros siete meses de la emergencia nacional, se hospitalizaron 966 personas extranjeras, lo que representa un 15% del total de las hospitalizaciones; el 30% de los casos de hospitalización requirieron una unidad de cuidados intensivos (Coto, 2020).

154

Es importante destacar que, en lo referente al acceso de servicios de salud para personas migrantes durante la pandemia, Costa Rica desarrolló una serie de acciones tendientes a generar mecanismos de apertura para dichas poblaciones (Coto, 2020), específicamente: Detección temprana de casos sospechosos y atención de pacientes positivos sintomáticos en puestos fronterizos, con lo que se captaban a las personas y eran enviadas, ya sea a cuarentena o a aislamiento, hacia algún albergue instalado u hotel; barridos epidemiológicos en comunidades, mediante visitas a lugares de paso usual de personas migrantes regulares e irregulares; aislamiento de personas migrantes positivas o sospechosas mediante la instalación de albergues para personas positivas y sus contactos, así como para personas en aislamiento que no tenían condiciones para realizar un aislamiento adecuado.

Además de: Visitas conjuntas a empresas y fincas para prevención de contagios laborales, para la detección de casos sospechosos y positivos, y la verificación de estatus migratorio²² y de aseguramiento. Se visitaron 120 fincas y empresas, de las cuales el 61 % eran fincas en los cantones de: Upala, La Cruz, San Carlos, Pococí, Los Chiles, Guácimo, Sarapiquí y el distrito de Peñas Blancas; identificación de personas con alta vulnerabilidad, se coordinó con las comunidades para entrega de diarios y artículos de limpieza, se realizaron valoraciones médicas y sociales, y se le dio seguimiento telefónico diario de casos aislados por Covid-19; asimismo, se incluyó el diagnóstico de covi-19 dentro de las atenciones médicas independientemente de la condición de aseguramiento, en todos los establecimientos de la seguridad social.

No obstante, con relación a este último aspecto, los intentos por bloquear el acceso de las personas migrantes a la atención médica por Covid-19 no se hicieron esperar, tal es el caso de la Dirección de Área de Salud de Los Chiles, en la Zona Norte, quien emitió una directriz en la que se prohibía la atención de personas migrantes irregulares sin la presencia de la Fuerza Pública y de personeros de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) en las instalaciones de los distintos Ebais de la zona. Al tiempo que se señalaba que todo paciente sin documentación de identidad que llegará al EBAIS para ser atendido, sin importar su condición, deberá ser tratado como posible paciente positivo por Covid-19, por lo que deberá ser aislado inmediatamente en el toldo o zona predispuesta por cada Ebais. Posición esta, altamente discriminatoria y victimizante.

Adicionalmente, en junio de 2020 el Gobierno dio a conocer que, en conjunto con el apoyo de los distintos cuerpos del Sistema de las Naciones Unidas estableció un acuerdo de cooperación para el desarrollo de un Plan Sanitario para la atención del Covid-19 en la Zona Norte del país, el cual constaba de tres fases: 1. Dotación financiera de 200 millones de colones enfocada en la asesoría técnica, insumos, equipos y producción de material de comunicación, y abogacía para diferentes poblaciones en la primera fase de contención de la pandemia; 2. Participación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en coordinación con la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) para la dotación de personal y medicamentos para la atención del Covid-19 en la Zona Norte del país. Así como la

²² Este aspecto requiere de un análisis mucho más profundo y crítico, para poder entender la medida en que durante la pandemia por Covid-19, se trasladó a los servicios de salud (públicos y privados) acciones propias de la gestión y administración de los flujos migratorios.

identificación de más recursos financieros para la ejecución de esta fase y 3. Participación de Médicos Sin Fronteras y Cruz Roja Internacional para la atención del Covid-19 en la Zona Norte del país.

Asimismo, durante 2019 el país estableció un Convenio de Cooperación (Convenio Acnur-CCSS, que entró a regir el 1° de enero de 2020) con el Alto Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), mediante el cual dicha organización dotó de recursos financieros por 1.8 millones de dólares para asegurar temporalmente a 6.000 personas refugiadas y solicitantes de refugio en condiciones de extrema vulnerabilidad. El monto de la cuota del beneficio que ha asumido Acnur para cada persona asegurada, se calculó sobre la base 350.000 colones y mediante la figura de seguro voluntario (Cerdas, 2019). Es importante señalar a su vez, que esta medida no tiene como origen el inicio de la pandemia por Covid-19, sino que responde a la afectación por parte de Costa Rica, de la crisis sociopolítica que dio inicio en abril de 2018 en Nicaragua.

De igual manera, desde el año 2011 y a partir de la Ley General de Migración y Extranjería (N°. 8764), Costa Rica dispone del Fondo Social Migratorio. El origen de estos fondos procede de acuerdo con el artículo 33 de dicha ley, del importe de un monto adicional al coste del proceso de regularización migratoria de veinticinco dólares (US\$25,00) a las personas extranjeras en el momento en que se otorgue su regularización migratoria, así como cada vez que se dé su renovación de permanencia en el país. Es decir, es un fondo que alimentan permanentemente las personas migrantes (Contreras, 2020). El artículo 242 de esta misma ley establece los sectores beneficiarios de los fondos y su distribución en la siguiente proporción: 40% para Migración; 20% para Educación; 25% para Salud; 5% Desarrollo comunal; 5% para Seguridad y prevención; y 5% para Adaptación Social.

Pese a los importantes esfuerzos que se han realizado en materia de salud para contener los contagios por Covid-19 y para facilitar procesos de inclusión social de las personas migrantes –en tanto que esto último se constituye a su vez en un problema de salud pública–, aún persisten barreras por resolver, como el hecho de que las personas migrantes irregulares –algunas de ellas con muchos años de permanencia en el país, y sobre lo cual no se cuenta con un dato exacto– carecen de un historial clínico en el país que permita identificar y dar seguimiento a sus posibles factores de riesgo médicos, al tiempo que no se encuentran registradas en el Expediente Digital Único en Salud (EDUS), ni adscritas a ningún Equipo

Básico de Atención Integral en Salud (Ebais) o clínica para su atención y seguimiento. Estos dos elementos –la irregularidad migratoria y la carencia de un historial médico–, se convierten entonces en las principales barreras de las personas migrantes durante la pandemia por Covid-19 para acceder a los servicios de salud en Costa Rica.

No obstante, el Gobierno de Costa Rica inició el pasado 17 de septiembre el proceso de vacunación contra el Covid-19 para aquellas personas migrantes irregulares quienes deberán demostrar su condición de arraigo en el país y que cumplan con los requisitos establecidos en la normativa vigente avalada por la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología. Proceso que realizan de forma conjunto el Ministerio de Salud, la CCSS y el Sistema de Naciones Unidas. Asimismo, el país habilitó del 08 al 28 de octubre una jornada de vacunación para personas migrantes irregulares independientemente de su capacidad de demostrar arraigo en el país.

Es decir, en lo referente a los mecanismos que se han habilitado durante la pandemia por Covid-19 para el acceso o bloqueo de las personas migrantes a los servicios de salud en Costa Rica, observamos un acoplamiento de ambos tipos de mecanismos, por lo que dichas poblaciones se han encontrado frente a procesos de exclusión e inclusión social. Siendo los mecanismos de apertura los que mayormente se han articulado por parte del Estado costarricense en dicha materia.

Conclusiones

Las dinámicas migratorias no pueden ser comprendidas integralmente sin un análisis crítico de las desigualdades sociales, ya que son éstas las que las habilitan e incrementan en coyunturas específicas, y que, a su vez, se encuentran presentes durante todo el ciclo migratorio operando como mecanismos de exclusión social de las personas migrantes en lo referente al acceso a diferentes tipos de servicios, así como al reconocimiento y efectivo ejercicio de sus derechos. La exclusión social de las personas migrantes es entendida entonces como un proceso de clausura o barrera parcial, que puede ser contrarrestada hacia procesos de inclusión relativa (apertura, acceso), y no como un estado acabado, es decir, aún de forma limitada, existe posibilidad de agencia para contrarrestar diversas barreras, las cuales no son contrarrestadas de la misma forma por los Estados y las poblaciones, dado que en su derribo median relaciones de poder, que siempre estarán en disputa.

En el presente artículo se partió de dicha noción para reflexionar acerca de las acciones que durante la pandemia de Covid-19 han operado como mecanismos de exclusión e inclusión social de las personas migrantes nicaragüenses en Costa Rica, en lo referente al acceso al: 1. Empleo agrícola, y a los 2. Servicios de salud, para de esta forma tratar de entender qué mecanismos han sido los dominantes.

En el ámbito del empleo agrícola y durante el contexto de la pandemia, lo que se observa es un predominio de los mecanismos de exclusión social, los cuales son preexistentes a la coyuntura actual pero que en el marco de la misma bloquean el acceso de las personas migrantes a condiciones de empleo que no riñan con el disfrute de una vida digna. Siendo las empresas del sector agrícola, en permisividad con el Estado costarricense, quienes habilitan dichas barreras.

En lo referente al acceso a los servicios de salud de las personas migrantes durante la pandemia por Covid-19, fue posible identificar un acoplamiento de ambos tipos de mecanismos, por lo que dichas poblaciones se han encontrado frente a proceso tanto de exclusión como de inclusión social. Se reconoce además que el Estado costarricense ha realizado acciones significativas tendientes a posibilitar el acceso de dichas personas a condiciones de resguardo y salud, no obstante, esta estrategia no ha tenido el mismo alcance para las personas migrantes irregulares, siendo estas las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad frente a la afectación epidemiológica, independientemente de si su estadía es Costa Rica es reciente o de larga data.

Referencias

- Alvarenga, Patricia. (1997). *Conflictiva convivencia: Los nicaragüenses en Costa Rica*. Cuaderno de Ciencias Sociales. N° 101. Costa Rica: Flacso.
- Barquero, Karla. (2020). “El principal riesgo de Costa Rica es el nivel de circulación del coronavirus en Nicaragua”, alerta Daniel Salas. *LaRepública.net*. 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/el-principal-riesgo-de-costa-rica-es-el-nivel-de-propagacion-del-coronavirus-en-nicaragua-alerta-daniel-salas>.
- Bull, Benedicte y Francisco, Robles. (2020). El Covid-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina. *Revista de la Cepal* N° 132, diciembre de 2020 (99: 114).
- Cerdas, Daniela. (2019). Refugiados y solicitantes de refugio tendrán seguro de salud. *La Nación* (14 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/salud/refugiados-y-solicitantes-de-refugio-tendran/BKGOBCMUVBE7JMGUGD37ZMB2FY/story/> visitada 14-12-2019.
- Coto, Diego. (2020). CCSS ejecuta siete estrategias interinstitucionales para atención de extranjeros. *CCSS Noticias*. 22 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.ccss.sa.cr/noticias/servicios_noticia?ccss-ejecuta-ante-Covid-19-siete-estrategias-interinstitucionales-para-atencion-de-extranjeros.
- Cordero, Monserrat. (2020). Precariedad laboral preparó el terreno para la explosión de contagio en la zona norte. *Semanario Universidad*. 17 de junio de 2020. Disponible en: <https://semanariouniversidad.com/pais/precariedad-laboral-preparo-el-terreno-para-explosion-de-contagios-en-la-zona-norte/>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). (2019). *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica*.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (2015). *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (CIDH / OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L)*.
- Contreras, Jenyel. (2020) ¿Quién paga la salud de las personas migrantes? *Delfino.cr*. 16 de junio de 2020. Disponible en: <https://delfino.cr/2020/06/quien-paga-la-salud-de-las->

personas-migrantes?fbclid=IwAR1SHGw7DNH--42w-
appr6Cs5dXFNYpgaHTSEvbhwW-ciJvuJnS5oU41qjk.

- Fischer, Andrew. (2011). *Reconceiving social exclusion*. Brooks World Poverty Institute. The University of Manchester.
- Goldade, Kate. (2007). *Reproducción transnacional: la salud reproductiva, las limitaciones y las contradicciones para las migrantes laborales nicaragüenses en Costa Rica*. En Sandoval, C. (ed.) *El mito roto inmigración y emigración en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.
- Hidalgo, Kristin. (2020). *Covid-19: 4 de cada 5 atendidos sin seguro en la Caja son ticos*. Amelia Rueda (29 de julio de 2020). Disponible en: <https://www.ameliarueda.com/nota/4-de-cada-5-atendidos-por-Covid19-sin-seguro-son-ticos>.
- Instituto del Café Costa Rica (Icafe). (2020). *Procedimiento para el ingreso por frontera norte de la mano de obra recolectora de café cosecha 2020-2021*. Circular N° 2992, 12 de noviembre de 2020.
- Lanari, Estela. (2004). *Trabajo decente: significados y alcances del concepto. Indicadores para su medición*. Secretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina.
- Madrugal, María Luisa. (2019). *Costa Rica se vuelve destino para refugiados desplazados por crisis*. *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/costa-rica-se-vuelve-destino-para-refugiados/PMX6WAEFRBS3B5RN44KFC5CTY/story/>.
- Márquez, Humberto. (2010). *Desarrollo y migración: una lectura desde la economía política crítica*. En *Migración y desarrollo*, Vol. 18, No. 14. Zacatecas.
- Marín, Claudia. (2020). *Ministro de Seguridad: en estas circunstancias quisiéramos tener un muro en la frontera con Nicaragua*. *ElMundo.cr*. 27 de mayo de 2020. Disponible en: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/ministro-de-seguridad-en-estas-circunstancias-quisieramos-tener-un-muro-en-la-frontera-con-nicaragua/>.
- Marín, Claudia. (2020). *Lista de empresas clausuradas en la zona norte, por incumplimiento sanitario ante COVID-19*. *ElMundo.cr*. 24 de junio de 2020. Disponible en:

- <https://www.elmundo.cr/costa-rica/lista-de-empresas-clausuradas-en-la-zona-norte-por-incumplimiento-sanitarios-ante-Covid-19/>.
- Mora, Mino y Pérez, Juan Pablo. (2009). *Se acabó la Pura Vida. Amenazas y desafíos sociales a la Costa Rica del Siglo XXI*. Costa Rica: Flacso.
- León, Alejandra y Contreras, Jenyel. (2020). La construcción social del peligro migratorio en contextos de crisis globales. Un análisis comparado: Europa Occidental-Centro y Sur Latinoamericano. *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 152-171. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.189>.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Costa Rica: pandemia Covid-19. Informe estratégico mensual N°. 3, período del 7 de mayo al 7 de junio de 2020*.
- Pérez, Juan Pablo. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de las desigualdades de excedente en América Latina*. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Flacso.
- Pérez, Juan Pablo y Mora, Minor. (2006). *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica. Informe final presentado al Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina*. Costa Rica: Flacso.
- Romero, Dora Luz. (2020). 5 cosas insólitas que ocurren en Nicaragua mientras los expertos advierten de la “grave” falta de medidas ante la pandemia. 04 de mayo de 2020. BBC News. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/52530594>
- Sandoval, Carlos y Karina, Fonseca. (2020). La pandemia nos recuerda nuestra interdependencia con Nicaragua. Envío. Disponible en: <https://www.envio.org.ni/articulo/5794>.
- Sandoval, Carlos. (2015) (1° ed.). *No más muros: exclusión y migración forzada en Centroamérica*. Editorial UCR, Costa Rica.
- Sarceño, Santiago. (2017). *Inmigración y xenofobia en el imaginario costarricense: señalamientos para una crítica a la violencia contra las personas inmigrantes nicaragüenses en Costa Rica*. En Mora, C. (coord.) (1° ed.) *Migraciones en Costa Rica: un fenómeno histórico y dinámico desde diversas perspectivas disciplinares*. Costa Rica: Flacso.

- Salazar, Sergio y Koen, Voorend. (2019). Protección social transnacional en Centroamérica. Reflexiones a partir de tres contextos de movilidad. *Cashiers des Amériques latines*, no 91, 2019/2, p. 29-48.
- Voorend, Koen. (2017). Inmigraciones en costa Rica: aspectos de salida y tránsito. El mito del imán del bienestar, la Caja, los migrantes y la exclusión. *Semanario Universidad*. 22 de diciembre de 2017. Disponible en: <https://semanariouniversidad.com/suplementos/dialogos-sobre-el-bienestar/migracion-mercados-laborales-la-subregion-america-central-copy-copy-copy-2/?fbclid=IwAR2z4EZ-KvSQULv1ZEO26FZmxpbqEHNHbXGqjeP5Kwv1U4leOOzP-x1iTo4>.



Políticas públicas y Participación en Venezuela hacia una nueva ciudadanía Public Policies and Participation in Venezuela towards a new citizenship

Fecha de recepción: marzo, 04 de 2021

Fecha de aceptación: abril, 28 de 2021

Claudia Pérez*

Resumen

Este ensayo tiene como objetivo realizar una revisión documental de producciones académicas sobre ciudadanía, políticas públicas y participación ciudadana para interpretar el incremento que presenta Venezuela durante los últimos años en cuanto a la implementación de políticas públicas dirigidas a involucrar a la ciudadanía, de igual forma si la participación que ha tenido el pueblo ha permitido alcanzar una transformación política, económica y social, beneficiando el desarrollo del país. La metodología utilizada fue documental, este estudio está asociado a enfocar las nuevas tendencias y demandas ciudadanas que han exigido un gobierno transparente y abierto en el desarrollo de sus proyectos, promoviendo y fomentando la cooperación ciudadana de forma individual o colectiva.

Palabras claves: bien común, ciudadanía, participación, protagonismo, Venezuela.

Abstract

The purpose of this essay is to carry out a documentary review of academic productions on citizenship, public policies and citizen participation in order to interpret the increase in Venezuela during the last few years in terms of the implementation of public policies aimed at involving citizens, as well as whether the participation of the people has allowed to achieve a political, economic and social transformation, benefiting the development of the country. The methodology used was documentary, this study is associated to focus on new trends and citizen demands that have demanded a transparent and open government in the development of its projects, promoting and encouraging citizen cooperation individually or collectively.

Key words: common good, citizenship, participation, protagonism, Venezuela.

Introducción

A partir del siglo XXI se ha notado cambios significativos en Venezuela, comienza un proceso constituyente con la llegada al poder del Presidente Hugo Chávez Frías que a través de sus líneas de Gobierno, pensamientos liberales y de inclusión de un pueblo logra la modificación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV, 1999), aportando una gama de mecanismos para la participación e intervención de la ciudadanía en la construcción y desarrollo del país, dentro de estos mecanismos tenemos la contraloría social

* Ingeniero de Sistemas, Maestrante de Gerencia Pública, correo electrónico: claudialirios@gmail.com.

la cual elimina los abusos y la corrupción de la gestión pública. Al respecto (Molina et al, 2013), expresan que:

La participación ha estado presente en todos los actos de la vida de los pueblos, ligada a la planificación comunitaria, a la necesidad que tienen los colectivos de promover mejores niveles de calidad de vida, mediante su intervención en la conformación de planes, programas, proyectos, definición de estrategias y actividades que contribuyan al desarrollo del colectivo.

La transformación de una nueva ciudadanía implica la titularidad de derechos y deberes que tienen los integrantes de una comunidad política, esta variación de concepto emerge tras la revolución francesa y trata sobre la pertenencia a una nación. La participación activa de todos los integrantes de una comunidad implica la inclusión e integración de diversos componentes de una sociedad, presentándose como una característica positiva que fomenta la participación activa, aumentando los valores de pertenencia, bien común y solidaridad.

La participación ciudadana en la gestión pública implica un “proceso de construcción social de la política pública que conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas”. (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009). De acuerdo a ello, la participación de los ciudadanos debe ser un elemento permanente en la actuación de los poderes públicos, interactuando en cada una de las fases de formulación de las políticas públicas.

164

La ciudadanía ha cobrado protagonismo, permitiendo el crecimiento del país en aspectos significativos y de esta manera retomándose el empoderamiento de un pueblo, hacia el crecimiento y construcción de una sociedad garantizando educación, vivienda, empleo y reducción de la pobreza, permitiendo de esta manera entrar a un modelo de desarrollo, impulsando los procesos de consulta, debate y formulación popular desde el ámbito sectorial como territorial.

Estructuración de la ciudadanía como eje fundamental para el desarrollo del país

La ciudadanía se encuentra vinculada entre el individuo y una comunidad política, en otras palabras, es el ciudadano que en su condición de igualdad y libertad, participa en decisiones del Estado y gobierno. De acuerdo a ello (Borjas, 2002), expresa que la palabra “ciudadanía tiene dos acepciones: la primera se refiere al conjunto de ciudadanos de un estado y la segunda al cúmulo de derechos y deberes políticos que cada de cada uno de ellos tienen”.

Entre otras palabras, la ciudadanía constituye el conjunto de derechos y obligaciones políticas que los ciudadanos tienen hacia el estado de una manera más amplia, reflejando de esta manera la inclusión que se tiene en la sociedad democrática portadora de aspiraciones para el bienestar común de un pueblo.

Para lograr una mayor eficiencia y desempeño de la ciudadanía en asuntos públicos o de Estado, se logró estructurar en Venezuela la manera de participación popular a fin de organizar de una manera eficiente la distribución de los beneficios dirigidos a las comunidades, es por ello que hoy tenemos los Consejos Comunales y los Comité Local de Abastecimiento y Producción. Para la Asamblea Nacional (2006):

Los consejos comunales constituyeron una de las propuestas del gobierno nacional en materia de organización popular, en el marco de la democracia participativa y protagónica establecida en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, como instancia de participación, articulación e integración de las diversas organizaciones comunitarias, grupos sociales y ciudadanos con el objetivo de ejercer directamente la gestión, formulación y ejecución de los proyectos orientados a responder a las necesidades de las comunidades.

Los consejos comunales han servido de base para que la participación ciudadana posea un orden y una estructura organizada, fundamentada bajo un marco legal que regula su conformación y funcionamiento, como instancia de participación y soberanía popular brindando apoyo a los órganos y entes del Poder Público, en el desarrollo de planes y proyectos para alcanzar el progreso comunitario. La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), menciona:

Artículo 2. Los consejos comunales, en el marco constitucional de la democracia participativa y protagónica, son instancias de participación, articulación e integración entre los ciudadanos, ciudadanas y las diversas organizaciones comunitarias, movimientos sociales y populares, que permiten al pueblo organizado ejercer el gobierno comunitario y la gestión directa de las políticas públicas y proyectos orientados a responder a las necesidades, potencialidades y aspiraciones de las comunidades, en la construcción del nuevo modelo de sociedad socialista de igualdad, equidad y justicia social.

Actualmente las comunidades no se están limitando a la demanda de soluciones de servicios para satisfacer sus necesidades, por el contrario, están planteando diversas soluciones a las problemáticas presentes. Es allí donde la ciudadanía se está convirtiendo en protagonista de los sectores populares, asumiendo sus niveles de responsabilidad social en pro del desarrollo y la transformación de sus comunidades y del País, trabajando de la mano con las instituciones del Estado.

La Ley Constitucional de los Comité Local de Abastecimiento y Producción (2018), expresa en definiciones, artículo 5:

Comité Local de Abastecimiento y Producción: Organización del Poder Popular, de carácter político, social, económico, ético y territorial, conformado a escala local o sectorial para la producción, el abastecimiento y la distribución de alimentos y productos, a fines de garantizar, la independencia, el bienestar social del Pueblo, la seguridad y soberanía alimentaria y el desarrollo y defensa integral de la Nación, en corresponsabilidad con el Estado.

En otras palabras, los Comités Locales de Abastecimiento y Producción en Venezuela constituyen una organización popular, que trabajando de la mano con el Ministerio de Alimentación se encargan de la distribución casa a casa de productos regulados de la canasta alimentaria, adicionalmente se encarga de la realización de los censos familiares, la difusión de información de los puntos de distribución de alimentos, entre otras funciones o apoyo en pro del beneficio de la comunidad.

En resumen, se puede expresar que estas estructuras fueron creadas para garantizar que la ciudadanía tuviese plena participación en la formulación, ejecución, control y evaluación de las políticas públicas, los planes y proyectos vinculados al desarrollo comunitario, así como los beneficios brindados por el Estado, alcanzando excelentes mejoras en la calidad de vida de las comunidades.

166

Participación de la ciudadanía hacia la transformación de Venezuela

Desde 1958 la participación ciudadana en Venezuela se ha garantizado a través de los comicios electorales, permitiendo de esa manera intervenir a la ciudadanía en los asuntos públicos del país, y del mismo modo influir en las políticas públicas garantizando la igualdad social, los derechos humanos, el respeto, la convivencia pacífica y la toma de decisiones alcanzando así un crecimiento político y social en la sociedad.

Autores como (Hernández, 2002) expone: “no podemos negar que día a día participamos y voluntariamente, aunque quizás inconscientemente realizamos actos de construcción social”. Desde esta perspectiva, la participación ciudadana para la transformación de la sociedad se torna imprescindible y en algunos casos comienza a ser requerida por la misma ciudadanía como complemento de la democracia representativa y participativa, en cumplimiento de los principios constitucionales y legales que se han venido introduciendo en el marco legal. La (CRBV, 1999), expresa:

Artículo 62. Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.

La (CRBV, 1999) se ha ocupado de darle fortaleza a la participación ciudadana a través del control de la gestión pública, incorporando dentro de su articulado el deber y el derecho de participar, procurando alcanzar una verdadera democracia participativa en donde los ciudadanos y ciudadanas sean los protagonistas de su propio bienestar y de la mejora continua de la calidad de vida que todos aspiran.

El Presidente Nicolás Maduro Moros actualmente promueve la Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025 (2019), el mismo responde a un plan de la patria basado en la construcción histórica del modelo de país, fundamentado en el poder popular y el desarrollo pleno de la democracia participativa y protagónica. Este sistema de planificación se sustenta en la formulación popular, gestión revolucionaria y el control y seguimiento de la contraloría social garantizando la máxima eficiencia y eficacia en la ejecución del mismo, desarrollando la justicia social plena según sus necesidades y según sus capacidades, fortaleciendo el sistema de protección social del pueblo en todas sus escalas.

167

Dentro de los temas principales del Plan de la Patria se encuentra la transformación revolucionaria del estado la cual explica que se debe realizar la inclusión definitiva del estado popular, participativo y comunal. El mismo garantizará el control y la asignación de competencias entre pueblo y gobierno para combatir la ineficiencia, el burocratismo y la corrupción, otorgando la participación al pueblo organizado en cuanto a la planificación, acción, seguimiento y control de planes y proyectos.

Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, (2009) la participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas:

Debe ser un elemento transversal y continuo en la situación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos. La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control mediante mecanismos apropiados. En congruencia con ello, los estados Iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y sus correspondientes sistemas de gestión.

Aunque existen ciertos aspectos económicos que aún no se han podido minimizar, cómo es el caso de la inflación, el desempleo y la pobreza, el Gobierno Nacional ha implementado políticas públicas que han permitido de alguna forma ayudar a la economía de las familias venezolanas a través de bonificaciones, cuya vía directa para la asignación de la misma es el Sistema Patria el cual ha servido como enlace para adquirir la información económica y social de la mayoría de los venezolanos. Así mismo, tenemos la Misión Amor Mayor, implementada como una política pública para asegurar la máxima protección, inclusión, respeto, bienestar y justicia social de las personas adultas mayores. La información suministrada para la obtención de estos beneficios, ha sido validada gracias a la participación de la ciudadanía que, estructurada en las comunidades, apoya a que los procesos de asignación de beneficios sean transparentes.

Uno de los aspectos importantes donde la participación del pueblo venezolano ha jugado un rol concluyente para minimizar la vulnerabilidad, riesgo e inseguridad y maximizar la inclusión, justicia social, protagonismo popular y calidad de vida de las familias venezolanas, y bajo las modalidades implementadas dentro de las políticas públicas promovidas por el Gobierno Nacional para la construcción de viviendas, ha sido materializar a través de la participación de la ciudadanía la entrega de 3.629.086 viviendas por la Gran Misión Vivienda Venezuela, siguiendo esta cifra en ascenso convirtiéndose en un compromiso de lealtad, esfuerzo, amor y esperanza.

Adicionalmente se han realizado proyectos propuestos por la participación de la ciudadanía a través del gobierno venezolano en todo el territorio nacional, como lo ha sido la rehabilitación de espacios deportivos, adecuación de los servicios públicos, reparaciones en materia de infraestructura que afectaban de forma directa a comunidades. Estas problemáticas que han sido atendidas a través de la gestión del pueblo en conjunto con un gobierno, permite la transformación de Venezuela en aras de progresar y mejorar las condiciones sociales.

Valores fundamentales de la ciudadanía participativa

Los valores deben estar presentes en el proceso de crecimiento y formación del ser humano, ya que estos regirán nuestra conducta y actitudes y nos permitirán alcanzar una mayor calidad como personas, algunos de estos valores son libertad, honestidad, valentía, veracidad,

humildad, amor, paz, respeto, responsabilidad, tolerancia social. Siendo estos elementos motivadores de las acciones y el comportamiento humano, ya que están íntimamente relacionados a la conciencia. Vivir una vida basada en valores significa que, como individuo a través de la voluntad propia, debemos hacer aquello que sabemos está bien para todos. Sí bien en algunos casos somos capaces de identificar los valores, debemos ser capaces de practicarlos. Por su parte, la (CRBV, 1999):

Artículo 2. Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.

De acuerdo a ello, los valores ciudadanos son importantes ya que nos garantizan una convivencia armoniosa en sociedad. Vivir en sociedad no es fácil, ya que todas las personas son distintas, piensan de manera diferente y no siempre actúan de una misma manera. Sin embargo, la educación se considera como una herramienta fundamental para poder tener un clima social donde prevalezca el respeto y la libertad. La Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009), indica:

169

Artículo 3. La organización, funcionamiento y acción de los consejos comunales se rige por los principios y valores de participación, corresponsabilidad, democracia, identidad nacional, libre debate de las ideas, celeridad, coordinación, cooperación, solidaridad, transparencia, rendición de cuentas, honestidad, bien común, humanismo, territorialidad, colectivismo, eficacia, eficiencia, ética, responsabilidad social, control social, libertad, equidad, justicia, trabajo voluntario, igualdad social y de género, con el fin de establecer la base sociopolítica del socialismo que consolide un nuevo modelo político, social, cultural y económico.

Cabe resaltar que pertenecer a cada una de estas estructuras participativas involucra un conjunto de responsabilidades con la comunidad en la que se vive, y que ameritan una formación ciudadana demostrando los principios, valores y virtudes cívicas para una efectiva participación social, de igual modo un buen trato para aportar, ayudar y orientar en el beneficio colectivo. En este sentido, la Ley Constitucional de los Comité Local de Abastecimiento y Producción (2018):

Artículo 3. La constitución, organización y funcionamiento del Comité Local de Abastecimiento y Producción se regirá por los siguientes valores y principios: participación protagónica, corresponsabilidad, solidaridad, justicia, igualdad social, preeminencia de los derechos humanos, seguridad y soberanía alimentaria, primacía de los intereses colectivos, transparencia, contraloría social y eficacia.

En resumen, tenemos que la participación ciudadana debe ser ejercida por aquel buen ciudadano, que respeta los valores y las normas de convivencia y se involucra activamente dentro de su comunidad, tomando en consideración el compromiso que se debe tener al formar parte de estas estructuras encargadas de brindar la colaboración necesaria para la asignación de los beneficios sociales y que están prestas activamente en resolver los problemas que se presenten en el entorno.

Deberes de la ciudadanía venezolana

Los deberes constituyen el conjunto de responsabilidades que debemos asumir, en retribución a los derechos que tenemos como venezolanos. El cumplimiento de estos deberes es necesario para lograr y preservar el bien común de todos los miembros de una comunidad, y así poder facilitar una convivencia social, justa y en armonía. Ser ciudadano es tener desarrollado el sentido de identidad y pertenencia en el lugar donde se interactúa socialmente. En este orden de ideas, los deberes según (Peces-Barba, 1988):

Comprenderían aquellos deberes que se refieren a dimensiones básicas de la vida del hombre en sociedad, a bienes de primordial importancia, a la satisfacción de necesidades básicas o que afectan a sectores especialmente importantes para la organización y funcionamiento de las Instituciones públicas o al ejercicio de derechos fundamentales, generalmente en el ámbito constitucional.

170

El ejercicio de la práctica de los deberes posee un rol importante para la transformación de un país y se encuentra estrechamente vinculado a la participación ciudadana, ya que a través de esta podemos intervenir en los asuntos públicos y en la toma de decisiones, como un compromiso personal que involucra a un grupo, una comunidad o un país de manera activa y responsable. Cabe destacar, según la (CRBV, 1999):

Artículo 130. Los venezolanos y venezolanas tienen el deber de honrar y defender a la patria, sus símbolos y, valores culturales, resguardar y proteger la soberanía, la nacionalidad, la integridad territorial, la autodeterminación y los intereses de la Nación.

Artículo 132. Toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, promoviendo y defendiendo los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y de la paz social.

Al asumir nuestros deberes ciudadanos e involucranos en los problemas sociales logramos un uso productivo de los recursos y un impacto en el bienestar de la gente. La capacidad técnica del gobierno también juega un rol determinante, con un trabajo en conjunto los

problemas reales se resuelven, logrando así interactuar con los entes públicos y tener conocimiento de sus competencias. Actualmente la sociedad venezolana ha tomado las riendas de sus deberes constitucionales de forma activa a través de la participación ciudadana, formando parte de los entornos políticos y comunitarios, apoyando la gestión pública. Es un deber ciudadano participar de forma directa en el diseño, formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, ya que la ciudadanía es la principal afectada al presentarse una problemática social, y es la primera en plantear las posibles soluciones tomando en consideración los recursos presentes y siendo garantes de la correcta utilización de los mismos.

Reflexiones finales

En Venezuela la participación ciudadana se consolidó tras aprobación de la (CRBV, 1999), estableciéndose dentro de su articulado y considerándose como un principio constitucional, es allí cuando se inicia un proceso organizativo donde las masas populares comienzan a tener un papel protagónico, en que la participación ciudadana se incorpora a la gestión pública en los diferentes niveles de gobierno lo que permite a las organizaciones sociales convertirse en actores fundamentales dentro del Estado venezolano, y en conocimiento de sus niveles de responsabilidad y el papel importante que tienen en la reconstrucción del país.

Venezuela ha sido ejemplo que el trabajo en conjunto entre ciudadanía y gobierno funciona de manera exitosa, para llevar a cabo proyectos y beneficios para la colectividad conforme a lo establecido en la normativa legal, mientras más se unen los ciudadanos con el propósito de mejorar cada una de sus comunidades o entornos, mayor es el desarrollo del país. El gobierno venezolano evidenció que, con apoyo de la participación ciudadana organizada, ésta puede servir de enlace, herramienta y talento humano para lograr el bien común, alcanzando la igualdad social, la inclusión y la reivindicación de los derechos fundamentales.

Es por ello que es importante promover el conocimiento de nuestros deberes ciudadanos, para brindar apoyo a estas estructuras que hacen vida dentro de nuestras comunidades, emergiendo una generación de relevo con nuevas ideas y pensamientos apoyando el desarrollo, ejecución, control y evaluación de planes y proyectos que sirvan para fomentar el desarrollo económico, político, social y cultural de nuestra sociedad, teniendo presente los valores fundamentales establecidos dentro del marco legal como lo son la honestidad, la

Claudia Pérez

humildad, el respeto, la responsabilidad y la tolerancia social, permitiéndonos sumar y aportar como ciudadanos venezolanos.

172

Referencias

- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2006), Ley de los Consejos Comunales, Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.806 del 1004-06, Caracas, Venezuela.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Lisboa Portugal (2009).
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 36.860 de fecha 30 de diciembre de 1999.
- Borja Jordi (2002). Ciudadanía y Globalización. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 22. Caracas, Venezuela.
- Hernández, Agustín (2002). Participación y Desarrollo Sostenible. Universidad Politécnica de Madrid. España.
- Ley Constitucional de los Comité Local de Abastecimiento y Producción (2018). Gaceta Oficial N° 41.330 de fecha 29 de enero de 2018.
- Ley Constituyente del Plan de la Patria, Proyecto Nacional Simón Bolívar, Tercer Plan Socialista de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2019-2025 (2019). Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.442 de fecha 3 de abril de 2019.
- Ley Orgánica de los Consejos Comunales (2009). Gaceta Oficial N° 39.335 de fecha 28 de diciembre de 2009.
- Molina Contreras, Denyz, Molina Contreras, Mireya. y Sánchez, Yolimar. (2013). "Fundamentos de la participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela". En revista digital *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, No. 19. Disponible: <https://www.eumed.net/rev/ccss/23/participacion-ciudadana-venezuela.html>, visitada 15-03-2021.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio (1988): "Los deberes fundamentales", revista digital *Doxa*, Vol. 4.