

CIUDADANÍA

NECESIDADES Y DEMOCRACIA

Francisco Javier Senties Laborde*

La noción de ciudadanía implica un estatus para cada persona como miembro de pleno derecho de una comunidad, y abarca diversas esferas que se expresan en derechos y obligaciones. La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones.
(PNUD, 2004:28).

Desde antes del sociólogo inglés Thomas Humphrey Marshall (1965), pero sobre todo después de él, la producción sobre la conceptualización de ciudadanía es tan amplia y rica que parece muy difícil pretender aportar algo nuevo. Simplemente en el número 5 de esta misma revista, (agosto-noviembre 2010) titulado «Participación ciudadana y construcción de ciudadanía» podemos encontrar interesantes reflexiones en los 14 artículos desde los diversos enfoques abordados por sus autores. En la literatura existen todo tipo de aproximaciones a partir de las diferentes disciplinas, investigaciones documentales y de campo, desarrollos teóricos, experiencias de gobiernos, leyes y reglamentos, documentos de organismos internacionales, discursos políticos, en fin; hay tanto y existe tal consenso sobre las diversas bondades de contar con una ciudadanía responsable y activa, que lo que parece estar faltando es preguntarse por qué todavía no hay una decisión firme para construirla en todos sus ámbitos y niveles, desde la educación no-formal e informal, hasta las políticas públicas que se proponen para erradicar la pobreza.

Ciudadanía integral

Como punto de partida recordamos que para Marshall la ciudadanía implica la realización de tres tipos de derechos que deberían ser ejercidos por cualquier ciudadano:

* Académico de tiempo del Centro de Formación Social de la Universidad Iberoamericana (UIA) León
javier.senties@leon.uia.mx



Samotracia

Ciudadanía civil, que incluye los derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión; derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos; ciudadanía política, que supone el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; ciudadanía social, que señala los derechos sociales, desde el derecho a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad (citado en PNUD, 2009:16).

En particular nos parece muy útil el informe sobre Democracia en América Latina elaborado por el Programa para el Desarrollo de Naciones

Unidas, (PNUD) 2004, en el que sus autores complementan la conceptualización de Marshall con la noción de *ciudadanía integral*, con la que se propone que «el ciudadano de hoy debe acceder a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado». Así, el concepto de «ciudadanía integral» hace énfasis en el hecho de que los diferentes aspectos de ciudadanía y cada uno de los derechos relacionados, es indispensable para que los demás derechos se realicen efectivamente.

Ciudadanía política y política social

Al evaluar la calidad de las democracias latinoamericanas, el PNUD señala que el

principal desafío de éstas es el rezago existente respecto de la ciudadanía social, ya que los grupos excluidos del ejercicio pleno de sus derechos sociales son los mismos que sufren carencias en las otras dimensiones de la ciudadanía (PNUD, 2004:50). Aunque esto resulta cierto, fortalece la tendencia dominante, acaso inspirada en Abraham Maslow, de pretender satisfacer las necesidades llamadas «básicas», sin que los programas destinados para ello incluyan en sus estrategias, la participación de los habitantes de las comunidades y colonias, en las decisiones relacionadas con dichos programas, violando de manera flagrante los derechos cívico-políticos de los ciudadanos, además de mantener en los hechos, el uso asistencial y partidista de los recursos públicos.

Por ello, en el presente artículo nos proponemos reflexionar sobre la ciudadanía política que resulta tan importante como la ciudadanía social, ya que aunque parece evidente que sin acceso a los bienes y servicios sociales puede tornarse más difícil para la población acceder al ejercicio de los demás derechos, es importante recordar que si bien los problemas del mal desarrollo, la pobreza, la desigualdad y la exclusión se expresan casi siempre o son más conocidos por su aspecto económico, en realidad tienen su origen en las relaciones asimétricas de poder, en otras palabras, constituyen antes que nada un problema de origen político. Pero las urgencias «económicas» parecen siempre obligar a soslayar la naturaleza del problema, lo que lleva a repetir el error de atender las «necesidades básicas» en un orden preestablecido en el que éstas o los derechos deben ser cumplidos. Si lo que se quiere en realidad es resolver las causas del problema, sostenemos que debe buscarse un equilibrio en el avance del cumplimiento del conjunto de

los derechos, ya que las estrategias que atienden las urgencias, además de hacerlo mediante la focalización, pueden resultar contraproducentes, ya que prácticamente se divide a los habitantes en ciudadanos con derechos y ciudadanos sin ellos, además de otros efectos negativos como el fortalecimiento de la costumbre a la dádiva paternalista, así como el intento fallido de evitar el manejo político-electoral de los apoyos, como lo han señalado varios autores (Valencia, 2011:121).¹

No podríamos estar más de acuerdo con el PNUD cuando afirma que «La medida del desarrollo de una democracia está dada, por su capacidad de dar vigencia de los derechos a los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan» (2004:50).

No es el propósito del presente ensayo analizar el programa Oportunidades, del que tampoco podemos desconocer algunos de sus efectos positivos como el aumento de la matrícula escolar entre las mujeres; sin embargo, es imposible no hacer referencia al mismo ya que, en las últimas tres administraciones federales en México, éste ha sido el principal programa de la política social, llamado sucesivamente Progresá, Oportunidades y Contigo, que ha consistido en la entrega focalizada de apoyos condicionados, beneficiando solamente a algunas de las familias en una misma localidad ya sea rural o urbana. Esta propuesta, además de su falta de ética, al excluir consciente y deliberadamente a porciones significativas de la población, carece también de sentido común, ya que, en un país en el que la mayoría de la población es pobre, resulta absolutamente absurdo dividir a los habitantes que enfrentan carencias y para los cuales, uno de sus más valiosos recursos es la cultura de la

solidaridad tradicional. En este sentido es justo preguntarnos: ¿cómo se puede ser miembro de pleno derecho de una comunidad?, en el sentido que sugiere el PNUD (2004) cuando los apoyos de un programa gubernamental se distribuyen de manera inequitativa y a criterio de un oscuro agente externo totalmente fuera del control de los habitantes.

Necesidades humanas, derechos y política social

Dados los deficientes resultados de la Política Social del gobierno federal —en sus propios términos— ya que no sólo no ha logrado revertir la tendencia de empobrecimiento como se señala en el Observatorio Latinoamericano de Pobreza (AUSJAL, 2011:185),² sino que ha generado graves efectos negativos como el rompimiento del tejido social, el reforzamiento de la pasividad y la apatía generadas por el paternalismo y la corrupción, creemos que es urgente cambiar el enfoque de la misma, para lo cual nos parece pertinente retomar la noción de ciudadanía integral del PNUD, en la que se enfatiza el carácter indivisible e interdependiente de los derechos, y relacionarla con la conceptualización de «necesidades humanas» propuesta por Max Neef (Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn, 1986:36), dado el paralelismo que guardan entre ellas, ya que para éste autor, las necesidades humanas tampoco pueden ser segmentadas, ya que constituyen un todo indivisible que cada persona tiene y que además también contiene energías potenciales de las personas y los colectivos, que se pueden convertir en capacidad de movilización de las mismas personas y de sus recursos, en procesos de mejoramiento de sus propias condiciones de vida.

¹ Podemos concluir que los riesgos de intervención política clientelar y partidista se han ido incrementando en el programa Oportunidades en los últimos años: en los años de Progresá y de gobierno priísta, los incentivos para intervenir —al menos centralmente, desde la Coordinación Nacional— era menores, dado el nuevo diseño de un programa que requería legitimación y la dirección del programa por personal académico de reconocido prestigio como José Gómez de León; en la época Oportunidades del gobierno de Fox, los incentivos de intervención central interna eran notablemente menores, dada la fuerte campaña de defensa de derechos generada por la Coordinación Nacional, aunque en el marco de competitividad política exacerbada en 2006, los incentivos y riesgos «externos» se incrementaron notablemente con la enorme campaña electoral de Vicente Fox a favor del Partido Acción Nacional (PAN) y centrada en buena parte en el programa Oportunidades.

² Sin embargo es importante destacar que al final del periodo, entre 2006 y 2008, hubo un repunte significativo en la pobreza de ingresos a escala nacional en todos

sus niveles. El número de personas en pobreza alimentaria aumentó de 14.4 a 19.5 millones, es decir, de 13.8 a 18.2% de la población. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 44.7 a 50.6 millones, lo que significa un cambio de 42.6% a 47.4% de la población, según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2009, citado en AUSJAL (2011).

³ «El Programa ECONOMÍA SOLIDARIA, con un presupuesto apenas superior a 12.6 millones de pesos alcanzó a beneficiar a 2,286 familias en proyectos de traspatio, producción y abasto familiar y comunitario, una inversión de alrededor de 2,300 pesos por familia» (Heald y Mejía, 2003: 148-149).

A través cuatro proyectos planteados y ejecutados por tres Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) contratadas por el Programa, se apoyaron 2 023 traspatios para la producción de alimentos para el autoconsumo; 59 parcelas experimentales para la detonación de cultivos y técnicas agrícolas novedosas; 71 familias en los proyectos productivos de panaderías, envasado de nopal, elaboración de dulces tradicionales y la confección de ropa, y además

Max Neef, afirma que «la persona es un ser de necesidades múltiples e interdependientes. Por ello las necesidades humanas deben entenderse como un sistema en el que las mismas se interrelacionan e interactúan» (p.40). En su argumentación propone desagregarlas con base en dos criterios:

según categorías existenciales y según categorías axiológicas. Esta combinación permite una clasificación que incluye, por una parte, las necesidades de Ser, Tener, Hacer y Estar; y, por la otra, las necesidades de Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad (idem).

Con estas dos series de categorías el autor elabora una matriz para combinarlas, lo que nos permite por un lado, diferenciar las necesidades de los satisfactores y por el otro, demostrar que

no existe correspondencia biunívoca entre necesidades y satisfactores. Un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha (idem).

Una de las reflexiones más interesantes que se desprenden de este planteamiento es que cuando las personas intervienen de forma articulada para satisfacer una necesidad, en realidad satisfacen otra serie de necesidades, que a su vez fortalecen y desarrollan otras potencialidades, como son la autoafirmación, el sentido de logro o la solidaridad, entre otras, generando un proceso sinérgico muy positivo entre todas ellas. Pero cuando los satisfactores provienen del exterior, de manera aislada y sin esfuerzo significa-

tivo de los beneficiarios, podrán lograrse paliar necesidades puntuales como la insuficiencia del ingreso, pero con el grave costo socio-político de inhibir todas las demás potencialidades de las personas y de las comunidades.

En esta coincidencia entre las nociones de ciudadanía, derechos y necesidades, nos interesa resaltar el enfoque de las necesidades que nos permite identificar «energías potenciales de las personas y los colectivos», las cuales, con una estrategia inteligente de política social, se podrían movilizar para que las mismas personas y colectivos mejoren sus propias condiciones de vida, de hecho esa es una de las características que permitieron el progreso de la humanidad. El mismo PNUD afirma que

son los mismos pobres quienes se encuentran en mejor situación para combatir directamente la pobreza. Su principal recurso es su capacidad de acción colectiva. Por ello, para poder estar a la altura de la situación, necesitan espacio político y económico para asociarse y organizarse con el fin de combatir su privación (1998:32).

Sin embargo ese espacio político, que se incluye como condición para el ejercicio de la ciudadanía y los derechos políticos, sigue siendo un elemento ausente en la política social y en general en las relaciones del Estado con la ciudadanía, en nuestra precaria y frágil democracia.

Política social, construcción de ciudadanía y democracia

El PNUD sugiere entender la democracia como

una forma de organización del poder en la sociedad con el objetivo de ampliar la

ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de la organización democrática (2009:23).

La adecuada regulación de las relaciones entre individuos, los grupos, las organizaciones y el Estado, a través de este tipo de democracia, garantizaría que los individuos pudieran realizar sus derechos y obligaciones, ejercer efectivamente su *ciudadanía*.

Pero, como lo recuerda el mismo PNUD «los grupos populares en situación de pobreza y desigualdad, casi en la exclusión social, no son ontológica o necesariamente democráticos» (2004:126), sino que como casi toda la población, los individuos o colectivos, nos transformamos en ciudadanos democráticos a través de los procesos en que nos construimos como sujetos sociales.

La cuestión crucial es el entramado social organizativo, en base al cual un grupo desarrolla su identidad, construye su visión del mundo, se hace consciente de los derechos y la importancia de su participación, formula propuestas y estrategias. En el proceso, literalmente, adquieren poder de ciudadanía, aún si están lejos de cambiar efectivamente el conjunto de relaciones que los excluyen (idem).

En otras palabras, si los individuos y colectivos, en cualquiera de los estratos sociales, no poseemos de manera natural las cualidades y capacidades necesarias para organizarnos y tomar decisiones de manera colectiva y equitativa, se requiere de una estrategia educativa para formar ciudadanos responsables y comprometidos, no sólo para los pobres sino para el conjunto de la sociedad.

Con relación a la política social para abatir la pobreza, la tecnocracia actual podría argumentar que la insuficiencia de recursos para dotar de satisfactores básicos a las familias más pobres hace prohibitivo pensar en estrategias educativas; lo cierto es que de continuar con la misma lógica de tratamiento infantilizado de la población, los recursos para los pobres siempre serán insuficientes, el abatimiento de la pobreza será cada vez más lejano, las condiciones serán cada vez más graves y desatarán problemas aún mayores.

Conclusiones: participación ciudadana y democracia desde la base

Si lo que se quiere es combatir de raíz las causas de la pobreza, la política social debe considerar la implementación de estrategias específicas orientadas a la construcción de la ciudadanía integral, en lugar de seguir entregando paliativos, que si bien son útiles para la situación de urgencia en la que sobrevive la mayor parte de la población, en realidad aportan muy poco a la solución de fondo de la pobreza. Experiencias personales del que esto escribe, en el gobierno estatal de Guanajuato (1998-2006),³ nos permiten afirmar que es totalmente factible atacar las carencias y condiciones que impiden la vida digna, combinando la entrega de insumos y servicios pertinentes, con la formación de ciudadanos responsables, mediante su inclusión en la reflexión, la toma de decisiones y la acción corresponsable, lo cual aporta además importantes elementos a la reconstrucción de la democracia «desde abajo».

El Estado debe enfrentar un serio dilema: tener voluntad política para compartir democráticamente un poco de poder a

133 familias en proyectos de abasto de compras en común, canasta básica y tiendas comunitarias. Desarrollo Rural de Guanajuato (DRG) trabajó con 1 512 familias; Desarrollo Rural de Desarrollo Rural de la Sierra Gorda (DRSG) con 607 familias, y el Centro de Desarrollo Agropecuario (CEDESA) con 167 familias, en el norte y noreste del estado. Los tres proyectos ejercieron en promedio una inversión de 2 300 pesos por familia (incluyendo insumos y operación), con un paradigma de desarrollo integral, a través de acciones clasificadas por la instancia evaluadora en cinco tipos de capitales: *financiero* (mejora de la economía familiar a partir del ahorro, por producción para autoconsumo o autoabasto de productos, e ingreso por la venta y/o trueque de productos); *físico* (producción o autoabasto familiar y comunitario de alimentos de alta calidad nutricional, mediante la combinación de bienes productivos vivos y no vivos); *humano* (aumento de habilidades productivas y calidad de vida gracias a la capacitación productiva, alimenticia y nutricional); *social* (aumento de capacidades autogestivas en el nivel familiar y comunitario, fortalecimiento de autoestima, organización comunitaria y tejido social);

natural (mejoría de usos y costumbres de los recursos de agua y tierra a través de una gestión sustentable de los mismos).

través del reconocimiento efectivo del derecho a la ciudadanía integral o seguir manipulando y cargando con el lastre de una población siempre carenciada, cada

vez más apática y frustrada, que no se le permite pensar, decidir y hacerse responsable de su propio desarrollo. ■

REFERENCIAS

Asociación de Universidades Confiadas a la Compañía de Jesús en América Latina-AUSJAL (2011) *Informe del Observatorio Latinoamericano de Pobreza 2010. Análisis de la arquitectura de las heterogeneidades sociales, los riesgos sociales y las políticas públicas, aplicadas en nueve países de América Latina*. Puebla, México: AUSJAL/Konrad Adenauer Stiftung/UIA.

Heald Jeremy y Adriana Mejía (2003) *Evaluación del Programa Economía Solidaria*. Octubre. Guanajuato: Secretaría de Desarrollo Social y Humano/Gobierno del Estado de Guanajuato/ Escuela de Economía, UG. (Documento interno).

Marshall, Thomas Humprey (1965) «Citizenship and social class». En Thomas Humprey Marshall (comp.) *Class, citizenship and social development*. Nueva York: Doubleday.

Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martín Hopenhayn (1986) «Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro». En *Development Dialogue*. Número especial 1986. Upsala, Suecia: CEPAUR/Fundación Dag Hammarskjöld.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (1998) «Superar la pobreza humana». *Informe del PNUD sobre la pobreza*. Nueva York.

— (2004) *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York.

— (2009) *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Nueva York.

Valencia, Enrique (2011) «La ilusión de la neutralidad política de las Transferencias Monetarias Condicionadas. El caso de Oportunidades en México». En Mario Iván Patiño Rodríguez Malpica, David Martínez Mendizábal, Enrique Valencia Lomelí (coords.) *La necesaria reconfiguración de la Política Social de México*. Septiembre. México: UdeG/Fundación Konrad Adenauer/UIA León.

