

POBREZA, CIUDADANÍA Y POLÍTICA

Víctor Manuel Durand Ponte

Resumen

El autor analiza los efectos negativos de la pobreza en la construcción de la ciudadanía en términos generales y en México en particular. Desarrolla el concepto de ciudadanía desde diversas dimensiones: la social, la civil, la política y la cultural. Elabora una crítica de las posiciones extremas de la política pública social contra la pobreza y plantea la necesidad de utilizar una nueva definición de la política desde el disenso que logre articular a los excluidos en la lucha por construir una nueva sociedad civil y ciudadanía en nuestro país.

Palabras clave: Estado benefactor, políticas públicas, ciudadanía, modelo neoliberal, asistencialismo, movimientos sociales

Abstract

This article analyzes the negative effects that poverty has in building the citizenship in general terms and specifically in Mexico. It develops the concept of citizenship taking into account different dimensions: social, political and cultural. Criticizes of extreme positions of the social public policies against poverty and emphasizes the need of a new definition of politics, one from the disensus that articulate the excluded in the fight of building a new *civil society* and citizenship in our country.

1. Introducción

La pobreza y la ciudadanía conforman una relación complicada, los términos encierran la gran contradicción de las sociedades con un régimen político democrático y basadas en la vigencia del Estado de Derecho, cuyo principio fundamental es la igualdad de las personas ante la ley y el Estado y una economía de mercado, que dadas sus imperfecciones tiende a producir desigualdad, donde la pobreza es un indicador; la pobreza es la evidencia concreta de la negación de ese principio: la igualdad. Mientras que la ciudadanía es la consagración formal de la igualdad de los ciudadanos frente al Estado y ante la ley, la pobreza es su desmentido. El principio de la igualdad de los miembros de la comunidad política se confronta con la desigualdad existente entre las partes de la sociedad. La hipótesis que orienta este artículo es que sólo por medio de la política es posible conciliar la oposición.¹ Entendemos la política como el reclamo de los que no son parte, de los que son excluidos y, por tanto, como espacio de confrontación, de creación del disenso, lo que abre la posibilidad de resolverlo, es decir, que los que no forman parte sean considerados, lo que implica una modificación del orden.²

¹ Esta hipótesis ha sido verificada en otras épocas de la historia del capitalismo. Nos interesa destacar la efectuada por Karl Polanyi en su libro *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, México, FCE, 2003. A finales del siglo XIX y principios del XX el desarrollo del capitalismo basado en el libre mercado provocó un enorme desorden social, aumento de la miseria y el sufrimiento de los trabajadores y de los desplazados del campo. Entonces la política de los que no formaban parte, de los excluidos, llevó mediante la confrontación a un nuevo arreglo social. Ahora la hipótesis apunta a una salida sin que podamos saber cuál sea.

² Francisco de Oliveira, "Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento", Informe del Proyecto Temático FAPESP: "Cidadania e Democra-

2. Pobreza y políticas públicas

Quizás la relación entre pobreza y política, como política pública, como administración del orden establecido, como gobernanza, sea uno de los temas más presentes y más discutidos en la actualidad. La cuantificación de la pobreza, es decir, ¿cuántos pobres hay en México?, es un tema muy debatido; con todo, no hay ni siquiera un acuerdo sobre cómo medir la pobreza (¿qué índice debemos considerar?), en el fondo hay una cuestión más importante: ¿para qué queremos medirla? Al lado del simple registro estadístico, hay siempre la intención de intervenir para acabar con ella, para limitarla o controlarla. Así, junto al hecho de medir se definen los retos y los objetivos de la política social específica. De cómo se mide, es decir, de qué elementos o características se incluyen en el índice, depende el tamaño del problema que enfrenta la sociedad y el esfuerzo que se debe realizar, especialmente por el gobierno en turno. Implícitamente, hay una propuesta de justicia social y una defensa del principio de igualdad.

Obviamente el problema de qué indicadores o características incluir en un índice no es simple, ya que implica posturas políticas, ideológicas y filosóficas encontradas. La definición de la pobreza y de las políticas sociales para atenderla es el producto de la política, de la lucha de grupos que no formaban

cia o pensamento nas rupturas da política” (Relatório Parcial 2001/2002), Sub-Projeto 1: *Formação do Neoliberalismo no Brasil: Entre a Hegemonia e o Totalitarismo*, Universidade de São Paulo, Departamento de Sociologia, s/d. La política como reclamo de los que no forman parte corresponde a Jacques Rancière, *El desacuerdo: política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1996. En este texto basamos buena parte de nuestros argumentos sobre la nueva política.

parte y que consiguieron modificar el orden, como la administración de esa política, de ese orden.³

Esquemáticamente se pueden señalar dos grandes acercamientos: por una parte, está la visión liberal que parte del principio de que la nación está formada por un conjunto de individuos libres y responsables, que se organizan socialmente en el libre mercado de mercancías; en consecuencia, sostiene en sus postulados más extremos, que la pobreza es responsabilidad del individuo, el pobre lo es por haber tomado malas decisiones en su vida, o se afirma que es pobre por ser indolente, vicioso, vago, etcétera; en síntesis, se puede afirmar que este enfoque culpa a la víctima, la criminaliza. En consecuencia, ayudarlos sólo los vuelve más indolentes y atenidos, con lo cual en lugar de resolver se profundiza el problema. Como es sabido, su relación con el Estado establece que éste intervenga lo mínimo ya en el libre mercado, ya en la vida de los ciudadanos cuya independencia y libertad es lo más importante, por ello el Estado debería abstenerse de ayudar a los pobres.

Por la otra parte está la posición que sostiene que la sociedad no es simplemente una reunión de individuos libres, sino que es una comunidad, donde la responsabilidad del bienestar de sus miembros es una responsabilidad colectiva, es una república. Esta versión tiene varias corrientes que van desde la marxista hasta la que podríamos denominar genéricamente como socialdemócrata. En estas corrientes se asume que la comunidad está dividida en clases sociales, donde unas explotan y

³ Ciertamente, la definición de la política social contra la pobreza puede ser definida por decisiones tomadas en las instituciones del Estado o, incluso, en organismos internacionales que supeditan su apoyo a que los gobiernos apliquen sus políticas. Joseph E. Stiglitz, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, México, Taurus, 2004. En todo caso, parece sensato pensar que tales políticas estarán orientadas a sólo administrar la condición social.

dominan a las otras; en el capitalismo esa relación de explotación se traduce en la proletarización de los trabajadores, así como en la formación de sectores de la población que son marginados, como ejército industrial de reserva o como lumpemproletariado; la pobreza es producida por el sistema, el pobre es la víctima. El Estado como representante de la comunidad (o de las clases poderosas) debe responsabilizarse de garantizar el bienestar mínimo de todos los miembros y de restaurar los estragos que el sistema capitalista provoca en la población, para que el sistema continúe.

Estas visiones extremas se traducen en formas diferentes de intervención estatal para enfrentar el problema social de la pobreza. Por una parte, en la visión liberal hay una oposición doctrinaria a la intervención del Estado, se propone el Estado mínimo. Por la otra, la visión comunitaria, republicana o marxista, se dividió en dos corrientes opuestas: la primera es la revolucionaria, la cual sostiene que sólo destruyendo al capitalismo y a su Estado el problema de la pobreza encontraría una solución final; la segunda, es la reformista o socialdemócrata que señala que mediante la intervención reguladora del Estado y la ampliación de la participación política de las clases trabajadoras, se puede lograr un equilibrio entre los efectos nocivos del mercado y los requerimientos de la igualdad y bienestar de la población.

En términos más específicos, encontramos en la posición liberal, y no obstante su oposición doctrinaria, una política para enfrentar la presencia creciente de pobres, en su visión pragmática; se acepta que hay que hacer algo con ellos para que no causen problemas, pero sin romper los principios de la libertad individual. Los tecnócratas neoliberales definen las políticas orientadas a combatir la pobreza, como una manera de administrar la situación, para asistirlos y resolver sus problemas

básicos de sobrevivencia; el caso paradigmático es sin duda los Estados Unidos de Norte América.⁴ En esta corriente las características del índice deben ser las básicas, como se muestra en la línea de pobreza: quien dispone de menos de dos dólares diarios es pobre y quien tiene menos de un dólar lo es en extremo o por situaciones dentro del mercado de trabajo, como el desempleo.

En el enfoque que asume a la sociedad como una comunidad, encontramos una posición radical: el socialismo revolucionario, en el cual la responsabilidad de la comunidad y de cada uno de sus miembros es responsabilidad del Estado. La planificación central, el desarrollo de Estados de bienestar amplios, con gran énfasis en el desarrollo humano, educación, salud para todos, es un principio central, donde la desigualdad social es muy pequeña. Al lado de la posición revolucionaria y autoritaria tenemos la posición reformista, que corresponde a la visión de la nación como una comunidad política, como una república, donde los individuos se definen fundamentalmente por ser miembros de esa comunidad, pero donde el Estado no agota a la sociedad, sino que los individuos, los ciudadanos, tienen márgenes amplios de libertad. Los defensores de esta perspectiva sostienen la existencia de una responsabilidad colectiva sobre la situación de los pobres, que su condición responde a causas sociales, económicas y políticas, pero no anula, aunque restringe, la libertad individual. Siendo así, la sociedad, por intermedio del Estado y de otras instituciones, debe garantizar el bienestar de todos los ciudadanos y ofrecer un mínimo de

⁴ Vease Lucio Kovarik, "Vulnerabilidad social y económica: trayectorias del tema en Estados Unidos, Francia y Brasil", en Marco A. Calderón Mólgora & Willem Assies, *Ciudadanía, cultura política y reforma en América Latina XXIII*, Coloquio de Antropología y Historia Regionales, México, El Colegio de Michoacán, 24-26 octubre de 2001, pp. 103-141.

igualdad, bienestar y justicia; se trata de lograr la salud de la comunidad política.⁵

En el caso de los enfoques más republicanos o socialistas, el índice debe reflejar ese mínimo socialmente establecido, no es suficiente hablar de dos dólares o de una simple canasta alimentaria básica, hay que incluir lo referente al capital humano y a la posibilidad de desarrollar las capacidades y poder aprovechar las oportunidades dentro del conjunto social.⁶

La visión liberal fue hegemónica durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX;⁷ después de la Segunda Guerra Mundial, el predominio cambió con la presencia de las naciones socialistas, encabezadas por la Unión Soviética y por la República Popular de China, pero sobre todo por las naciones que desarrollaron el llamado Estado benefactor,⁸ donde florecieron los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia), los de Europa central (Alemania, Bélgica, Francia, Holanda, Italia, etcétera), así como varios países de la comunidad británica (Inglaterra, Australia, Canadá, Nueva Zelanda). A partir de los años setenta del siglo pasado la visión socialdemócrata (comunita-

⁵ *Idem.*

⁶ Un análisis detallado sobre los Estados de bienestar puede encontrarse en Gosta Esping-Anderson, *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel, 1997.

⁷ Kart Polanyi explica de manera magistral el tránsito del modelo liberal al del Estado benefactor, véase: *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, *op cit.*

⁸ Desde luego esto ha variado mucho entre los distintos países; por ejemplo, en Estados Unidos de Norteamérica a pesar del *New Deal*, como expresión del inicio del Estado interventor, nunca se llegó a estructurar un Estado benefactor, siempre privó el modelo liberal. En otros, como en los países nórdicos, el Estado benefactor goza de buena salud hasta nuestros días. Gosta Esping-Anderson, *op. cit.*; también: "Trabajo, familia y Estado de bienestar", en Manuel Castells y Gosta Esping-Anderson, *La transformación del trabajo*, Barcelona, Libros de la Factoría, 1999.

ria) perdió su hegemonía, el modelo de desarrollo keynesiano y del Estado de bienestar fue ampliamente cuestionado y el liberalismo, en su versión neoliberal, volvió a ser hegemónico. Sin embargo, subsisten con fuerza y presencia internacional significativa países socialistas revolucionarios, como la República Popular de China, la República Popular de Corea del Norte y Cuba, y dentro de la socialdemocracia encontramos naciones con Estados de bienestar ampliamente desarrollados y consolidados, como las nórdicas, además de que a este modelo se sumaron nuevos casos como España, Grecia y Portugal, que salieron de largos periodos de regímenes autoritarios, así como las ex-repúblicas socialistas del Europa del Norte como Polonia, la República Checa, Eslovenia, Hungría, Bulgaria, Bosnia, Serbia, Croacia, Lituania, Letonia; y de Asia, como Bielorrusia, Ucrania, etcétera. Tanto el modelo liberal como el socialista y el socialdemócrata continúan vigentes.

En los llamados países del Tercer Mundo, especialmente en Latinoamérica, predominaron modelos más solidarios, pero con Estados de bienestar muy subdesarrollados y con sociedades altamente desiguales, y ello es válido tanto para el periodo de la pos-guerra, cuando florecieron los regímenes populistas, como para el posterior periodo negro del autoritarismo.

Debemos recordar que el fin de la hegemonía del Estado benefactor, el regreso del liberalismo, corresponde con un cambio radical de las sociedades capitalistas y socialistas, cambios que Robert Castel denominó como la crisis de la sociedad salarial.⁹ Dicho cambio implicó transformaciones profundas en la economía capitalista, y una modificación radical del Estado. La crisis de las finanzas públicas y la crítica al intervencionismo que

⁹ Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

anunciaba el cambio, tuvo como consecuencias un déficit de representación política,¹⁰ un descrédito de la democracia como régimen,¹¹ la caída de la confianza en las instituciones públicas y en los políticos,¹² la caída de la participación política.¹³ En síntesis, se terminó una forma de hacer política, el pluralismo socialdemócrata se volvió incapaz de representar a amplios sectores sociales que fueron desafiados de la sociedad salarial o a viejos sectores excluidos que no formaban parte de esa política. Los partidos políticos clasistas se desdibujaron, las antiguas identidades y anclajes sociales perdieron centralidad política y discursiva. En consecuencia, la política social perdió sus antiguos referentes.¹⁴

Las posturas teóricas referidas nos ayudan a comprender las diferentes propuestas que existen sobre cómo medir la pobreza o cómo se definen las políticas públicas al respecto de la misma; queda claro que las opciones encierran proyectos de sociedad y de participación muy diferentes. En todo caso, cual-

¹⁰ Sobre el tema de la representación puede consultarse: Peter Houtzager Gurza Lavalle e Graziela Castello, "Reforma da democracia, pluralização da representação política e sociedade Civil", *Lua Nova*, 67, CEDEC, 2006.

¹¹ El libro coordinado por Susan J. Pharr y Robert Putnam, *Disaffected Democracies. What's troubling the trilateral countries*, contiene una serie de ensayos que dan cuenta de los problemas que sufren las democracias en varias sociedades, Princenton, Princenton University Press, 2000.

¹² Víctor Manuel Durand Ponte, "El imperio de la desconfianza: debilidad mexicana", *Acta Sociológica*, núm. 36, México, UNAM/FCPyS, Coordinación de Sociología, septiembre-diciembre, 2002, pp. 85-122.

¹³ Pipa Norris, "La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparada", en SEGOB, *Desconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/Segob/SEP/IFE, 2003, pp. 307-344.

¹⁴ Philippe Schmitter, "Um posible esboço de uma democracia 'postliberal'", en Benjamín Arditi (coordinador), *¿Democracia post-liberal? El espacio público de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos/FCPyS, 2005, pp. 249-264. También J. Racière, *op cit.*

quiera que sea el fundamento que soporta la explicación de la pobreza y la política para enfrentarla, debemos reconocer que la definición de cualquier índice es un retrato, más o menos exacto, de un momento determinado; cuando los datos fueron levantados había tantos pobres: 40%, 60% o 70% de la población, dependiendo de cómo se calcula el índice.¹⁵ Las series estadísticas de tiempo nos muestran cómo ha evolucionado la pobreza en general y la de los grupos específicos (como los jornaleros, los indígenas, los desempleados o subempleados, etcétera); pero aun así, los índices y sus tendencias poco nos dicen de sus procesos de reproducción, así como del significado que tiene la experiencia de ser pobre, para los que la sufren y para los que no lo son pero interactúan con ellos.

Por supuesto que hay una serie de interpretaciones más o menos verosímiles de por qué existe la pobreza: es el producto de las políticas económicas inadecuadas, especialmente las neoliberales; de la economía que no crece a un ritmo adecuado y por ello no genera los empleos suficientes; de los procesos de desindustrialización asociados a la globalización, de la falta de competitividad de la economía, de la incapacidad de crear empleos de calidad; de la existencia de un mercado interno débil y desestructurado, etcétera, pero nada que nos diga cómo es el proceso de empobrecimiento en la vida cotidiana de los mexicanos y de las diferentes categorías sociales; de cómo entran o salen de esos estándares; que significa vivir así, con tantas carencias y privaciones; cómo los pobres se han ido acumulando a lo largo de la historia y sus implicaciones. ¿Cómo viven?, ¿qué posibilidades tienen de salir de esa situa-

¹⁵ Sobre las formas de cálculo y las cifras correspondientes, véase Araceli Damian y Julio Boltvinik, "Evolución y características de la pobreza en México", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, México, pp. 519-547.

ción?, ¿qué posibilidades tienen de influir en su destino, en su organización, en el uso de sus capacidades y recursos?

En la actualidad, las políticas públicas tienen, en general, un tinte asistencialista; pero de la misma manera en que se selecciona cómo se conforma un índice, la definición de las políticas también responde a las distintas perspectivas filosóficas e ideológicas aludidas, la diferencia entre políticas focalizadas y universales marca claramente la oposición. En las focalizadas, que se desarrollaron en los marcos del neoliberalismo, donde uno de los principios es que el Estado debe intervenir lo menos posible y hacerlo de manera racional, eficiente, para no afectar el funcionamiento del libre mercado, las políticas deben focalizarse para atender sólo a los que tienen las carencias seleccionadas y no desperdiciar recursos; el resto debe valerse por sus propios medios. Ello contrasta con el modelo del Estado de bienestar, ligado a la socialdemocracia, donde los beneficios de las políticas deben ser universales: todos los miembros de la sociedad tienen derecho a su disfrute, es el nivel básico de igualdad social tolerado.¹⁶

3. Las políticas contra la pobreza en México

Descontando que en México nunca existió el Estado de bienestar y que quizá con la excepción de la educación primaria (y aun ésta con limitaciones) nunca hubo una política universal,

¹⁶ En torno al debate de los enfoques sobre el significado de la pobreza, véase Lúcio Kowarick, "Vulnerabilidad social y económica: trayectorias del tema en Estados Unidos, Francia y Brasil", en Marco A. Calderón Mólgora & Willem Assies, *Ciudadanía, cultura política y reforma en América Latina XXIII*, Coloquio de Antropología y Historia Regionales, México, El Colegio de Michoacán, 24-26 de octubre de 2001, pp. 103-141.

debemos señalar que existe una evolución de las políticas sociales contra la pobreza inicialmente dentro de una posición comunitaria y solidaria y al final más liberal. Tal vez el primer esfuerzo integrado, definido como una política para superar la marginalidad y la pobreza, es la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR),¹⁷ de 1977, el cual procuraba que la población de menos recursos se beneficiara del desarrollo. Antes de la COPLAMAR hubo esfuerzos importantes orientados a distribuir recursos y beneficiar a grupos concretos de la sociedad mexicana, como la reforma agraria, los precios de garantía a productos agrícolas o el establecimiento del salario mínimo, entre otras medidas que buscaban auxiliar a la población pobre del campo y la ciudad, pero la falta de apoyos integrales y el modelo de desarrollo llevó a que la pobreza continuara con la misma o mayor intensidad. La COPLAMAR, cuya política institucional integrada logró una disminución de la pobreza, fue interrumpida por la crisis económica de 1982 y a partir de entonces se impuso la política focalizada, orientada a atender a grupos identificados, como los más necesitados.

Desde los años treinta la relación del Estado con los pobres se dio dentro de un arreglo corporativo, que fue formado como resultado de amplias luchas populares en alianza con gobiernos pos-revolucionarios, especialmente el de Lázaro Cárdenas, pero que acabó bajo el control político absoluto del Estado. En ese arreglo los pobres, en general y por sectores funcionales, tenía una fuerte identidad, eran los herederos de la Revolución, “los consentidos”, ideológicamente hablando, del

¹⁷ Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Mínimos de bienestar*, México, Presidencia de la República, 1979.

régimen. Con la crisis del sistema político, especialmente después de 1982, el arreglo se rompió, la alianza desapareció incluso del discurso oficial, los sectores organizados dentro del corporativismo se mantuvieron muy debilitados pero organizados y con capacidad de chantajear al gobierno con sus amenazas de movilización. En cambio, los pobres perdieron sus vínculos ideológicos y políticos, salieron del discurso priísta, su herencia se consolidó en su miseria, su antigua representación política de diluyó, nadie los representaba, sólo el clientelismo les permitía mantener alguna relación, marcada por la incertidumbre propia del paternalismo.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), creado durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994), fue un intento de restablecer el vínculo entre el Estado y los sectores populares o pobres, sin la intermediación del PRI. Con el programa, el gobierno buscaba organizar comunidades pobres y definir con la participación de los pobladores las necesidades y las obras a ser realizadas; sin embargo, la crisis económica de 1994 puso fin al experimento sin que hubiese definido una forma diferente de hacer política.

La nueva política social implantada después del PRONASOL, PROGRESA, actualmente redefinida en los programas Oportunidades, Contigo y PROCAMPO, Seguro Popular, etcétera, modificó su definición. PRONASOL a pesar de ser focalizada, mediante la selección de las comunidades, buscaba organizarlas para la realización de las obras; tenía, desde luego, una clara intención política clientelar, pero buscaba también crear capital social, organización y redes locales. En cambio, las nuevas políticas definen al individuo aislado como el objeto del programa, ése es su foco. El gobierno busca no hacer política, privilegia una definición técnica; la política social busca integrar al pobre mediante su capacitación personal, no lo identifica

como parte del orden político, no le otorga el *status* de actor político, su participación en el sistema está asegurada, según el modelo neoliberal, por la democracia electoral y su acceso a los programas de combate a la pobreza, pero al final excluye al que no forma parte, manteniendo la misma estructura de pensamiento.

La complejidad de las políticas se ha incrementado, al definir programas que agrupan desde acciones para resolver el problema del hambre, la subnutrición o las carencias básicas, con subsidios directos en dinero o repartos de alimentos, con otras acciones que incluyen objetivos combinados para desarrollar capacidades, alimentación, salud, educación, cuidados en el embarazo y de los niños en su primera etapa, es decir, buscan crear capital humano; además, procuran que las personas puedan realizar sus capacidades abriendo oportunidades, con políticas orientadas al empleo o a la creación de micro-empresas, empleos temporales, primer empleo, micro-créditos, cajas de ahorro.¹⁸ Sin embargo, en todos los casos se trata a los pobres como si fueran iguales, como si el hecho de estar por debajo de una medida estadística los igualara,¹⁹ ciertamente se les diferencia por su grado de pobreza o de carencia, pero no les otorga una definición social específica.²⁰ En consecuencia,

¹⁸ Una presentación resumida de la nueva política contra la pobreza puede encontrarse en Miguel Székely, "Hacia una nueva generación de política social", *Este País*, julio de 2003, suplemento.

¹⁹ Acerca de los distintos tipos de políticas contra la pobreza puede consultarse Evelyn Huber, "Opciones de política social para América Latina: modelos neoliberales y socialdemócratas", *Revista de Comercio Exterior*, vol. 53, núm. 6, junio de 2003, México, pp. 548-554.

²⁰ El caso de las comunidades indígenas ha sido diferente en el gobierno de Vicente Fox. Debido a la lucha del EZLN, los indígenas lograron una visibilidad amplia, se reconoció el carácter multicultural de la República y fueron reconocidos sus derechos culturales. Aunque el Acuerdo de San Andrés no fue respetado por el Congreso de la Unión, la legislación les dio una nueva personalidad jurídica. Por ello, aunque los programas que los atienden son

se piensa que el proceso de dejar de ser pobre es más o menos el mismo para todos y está cifrado en el esfuerzo individual.

En las políticas actuales, focalizadas, la situación es más crítica, pues hay una individualización del receptor de ayuda, desvinculándolo de su entorno social, de su comunidad; para decirlo con los términos de moda, se pretende crear capital individual, pero se destruye al capital social, los pobres son reducidos a la calidad de individuos portadores de una tarjeta.²¹ Además, para muchos y especialmente para muchas mujeres beneficiarias de los programas, se les imponen tareas comunitarias adicionales, cuidado de las escuelas, de las tiendas, etcétera, lo que no deja de ser una forma de explotación, de cubrir gastos de su reproducción que deberían ser cubiertos por el Estado.

De hecho, se puede afirmar que con las nuevas políticas se puso fin a la época del Estado de bienestar y se impuso la que corresponde ahora a la concepción del Estado mínimo, cuya función principal es respetar y hacer respetar las leyes de libre mercado.

Para ser justos debemos mencionar que existe una importante corriente de pensamiento, basada en lo establecido por Sen²² e impulsada por algunas agencias de las Naciones Unidas, que define el desarrollo no como crecimiento económico, sino como expresión del desarrollo humano, donde uno de los gran-

los mismos que al resto de los pobres, en su caso hay un reconocimiento a su comunidad y a sus usos y costumbres.

²¹ Mercedes de la Garza ofrece un importante análisis al respecto, "Oportunidades y capital social", en Irma Arriagada, ed., *Aprender de la experiencia. El capital social en la pobreza*, Santiago de Chile, CEPAL, 2005, pp. 61-97.

²² Armayta Sen, *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

des obstáculos a superar es la desigualdad social; en esta óptica, las políticas focalizadas encuentran su razón en metas sociales, comunitarias.²³ Un programa internacional que muestra tal complejidad de metas y de acciones está representado por Los Retos del Milenio.²⁴ Sin embargo, este enfoque no ha sido adoptado plenamente por el gobierno mexicano, pese a que aceptó los retos y en buena parte los ha cumplido.

4. Ciudadanía y pobreza

Para continuar nuestro análisis después de los apartados anteriores, tenemos que definir con más precisión nuestros conceptos y sus relaciones, especialmente la relación entre la pobreza y la ciudadanía.

El primer concepto que debemos definir es el de ciudadanía. De nuestro análisis anterior deducimos que los pobres, por definición estadística, carecen de la ciudadanía social; en los términos definidos por Marshall,²⁵ no participan equitativamente de la riqueza social históricamente producida, la cual está, en nuestro país, pésimamente distribuida, siendo que una minoría de la población (10%), acapara el 35.6% del total del ingreso, mientras que el 60% de los hogares más pobres reci-

²³ Fernando Calderón, "La nueva cuestión social bajo una mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica", *Nueva Sociedad*, núm. 166, marzo-abril 2000, pp. 76-95.

²⁴ Al respecto puede verse: PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano. La cooperación internacional ante la encrucijada, ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, México, PNUD, Ediciones Prensa Mundial, 2005. Como veremos más adelante, esta propuesta conlleva una nueva forma de hacer política.

²⁵ T. H. Marshall, *Ciudadanía, classes e status*, Río de Janeiro, Zahar, 1967.

ben sólo el 26.8% del ingreso total.²⁶ La participación en la riqueza social no es sólo una cuestión de principio ético, por lo demás fundamental, sino también un requerimiento para el ejercicio de la ciudadanía política, la capacidad de informarse, de participar, de votar con independencia y convicción, de no ser sujeto de manipulaciones o de compra de voto basada en sus necesidades materiales. La ciudadanía social depende de la existencia de un bienestar mínimo y de poseer capacidades mínimas y de que existan las oportunidades, lo que es indispensable para garantizar la autonomía, la libertad de los individuos, de los ciudadanos y, en consecuencia, del correcto funcionamiento de la democracia.²⁷

En términos de la ciudadanía civil, el disfrute de los derechos básicos, humanos, desde el derecho a la vida, el de reunión, de libertad de credo, de expresión, de organización, el derecho a la justicia, a un juicio justo, es muy limitado en nuestro país y hay un consenso acerca de la debilidad del Estado de Derecho en México.²⁸ Además, es obvio que los pobres

²⁶ Datos obtenidos de Juan Antonio Zúñiga M., "Caen 2.6% ingresos de los mexicanos: INEGI", *La Jornada*, 18 de junio de 2003. Los datos del INEGI muestran que la reducción del ingreso no fue pareja en todos los sectores (deciles) de la población; los más afectados fueron los más ricos, que tuvieron una pérdida de 10.5%, mientras que en los cinco deciles más pobres hubo aumentos de ingreso entre 4.3% y 7.2%. Para un análisis más completo de la distribución del ingreso y la pobreza, véase: Enrique Hernández Laos, "Distribución del ingreso y pobreza", en Enrique De la Garza y Carlos Salas, *La situación del trabajo en México*, México, IET, UAM, Solidarity Center, Plaza y Valdez, 2003, pp. 97-128.

²⁷ En nuestra historia política la pobreza y los triunfos del PRI siempre fueron de la mano y todo indica que lo siguen estando, véase Víctor Manuel Durand, *Ciudadanía y cultura política: México 1993-2003*, México, Siglo XXI, en prensa.

²⁸ Un acercamiento a los problemas de la justicia en México puede verse en la obra colectiva Luis Rubio, Beatriz Magolini, Edna Jaime, coordinadores, Héctor Fix Zamudio, editor, *A la puerta de la ley. El Estado de Derecho en México*, México, Cal y Arena, 1994.

gozan de una ciudadanía civil más limitada y entre más pobres encontramos más sumisión y más impunidad de quienes los dominan.²⁹ En términos formales, en lo dispuesto en la ley, empezando por la Constitución, todos esos derechos existen, pero en la práctica no se cumplen. La existencia formal del Derecho no equivale a ciudadanía. Esa ambigüedad y falta de correspondencia entre lo formal y lo real es el principio de la injusticia, de la impunidad, de la existencia de relaciones de poder autoritarias, sobre todo locales, que sufren la gran mayoría de los mexicanos.³⁰

Queda, siguiendo a Marshall, la ciudadanía política, el derecho a elegir a los gobernantes mediante elecciones democráticas, con el voto directo y secreto de todos los ciudadanos, así como el derecho a postularse como candidato a cualquier puesto de elección popular. Este derecho, como los demás, existe formalmente en nuestro país; se gastan cantidades astronómicas para garantizar elecciones limpias y transparentes, y los partidos políticos y el IFE también reciben cantidades enormes de dinero para efectuar el juego democrático.³¹ Sin embargo, los pobres,

²⁹ Los indicadores sobre la pésima calidad de la justicia en México abundan: el maltrato de la policía a los miembros de los sectores pobres, especialmente a los jóvenes, el abuso y corrupción en los Ministerios Públicos, la tortura como forma de crear evidencia de culpa, la venalidad de los jueces, la impunidad de los delincuentes de cuello blanco, sean del sector público o privado. En este texto no podemos detenernos en ellos, pero sin duda conforman la base de la ciudadanía precaria.

³⁰ Al respecto pueden consultarse los informes de la CNDH y sobre todo de la CDHDF el 11 de abril de 2006 en su página *web*.

³¹ La necesidad de la existencia de una institución tan costosa (cuyos éxitos y confianza son reconocidos) indica que el juego democrático, limpio, no está arraigado entre los principales actores políticos, es una institución propia de la transición que cumple la función de árbitro que vigila a los partidos políticos para que no recurran a prácticas antidemocráticas. El IFE es el encargado de controlar y organizar la ficción de la vida democrática, que es escenificada

esa mayoría absoluta de mexicanos, es incapaz de incidir en la definición de las políticas públicas que afectan sus intereses, siempre está subrepresentada; es más, el voto se puede convertir en un recurso de intercambio clientelar: voto a cambio de promesas, de una despensa o unas láminas para el techo, o por el privilegio de vender en la vía pública artículos de contrabando, etcétera, o por amenazas de la autoridad de que pueden ser afectados, desalojados, reprimidos, del incremento de su incertidumbre, de su inseguridad, que de por sí son altas. Tampoco podemos afirmar que la ciudadanía política entre los pobres sea plena; debemos reconocer la paradoja de que la sociedad da dinero, por intermedio del IFE, a los partidos políticos para realizar su función de representar los intereses de la ciudadanía, de agregarlos alrededor de sus propuestas políticas y programáticas, pero algunos de esos partidos utilizan esos fondos para reproducir el juego clientelar, es decir, para reproducir la desigualdad social y las relaciones políticas autoritarias, comprar votos y favorecer a líderes locales autoritarios que incluso se hacen elegir diputados o senadores por partidos políticos con políticas clientelares como el PRI o el PRD no para representar a los sectores y promover sus intereses, sino para obtener fuero e impunidad.³² En ese juego y en otras modalida-

por partidos políticos con prácticas autoritarias muy arraigadas y con ciudadanos que tienen una baja cultura política democrática y son incapaces de hacer valer sus derechos, de exigir cuentas, especialmente el respeto al Derecho.

³² Esta práctica fue socorrida durante el régimen autoritario comandado por el PRI, dentro del cual los líderes de los sectores tenían cuotas dentro de las cámaras tanto federales como estatales. En aquella época el fuero no era necesario para garantizar la impunidad, el sistema la otorgaba o la retiraba. Ahora que el sistema se abrió, se democratizó, los líderes sindicales buscan en el uso de las cuotas dentro del PRI la impunidad ante el Poder Judicial, esa práctica se ha extendido a líderes del sector informal, especialmente de vendedores ambulantes, que buscan en su elección la impunidad necesaria para continuar en sus actividades que en ocasiones conllevan violencia.

dades, como el apoliticismo, se agota el capital político de los pobres, lo cual los define como ciudadanos de segunda clase.

El simple apunte de las características de la ciudadanía nos muestran cuán distinto es el proceso de su conformación en comparación con el caso inglés desarrollado a lo largo de los siglos XVII, XVIII y XIX, cuando los ingleses conquistaron sus derechos civiles, políticos y sociales, consolidándolos como prácticas sociales que definen la relación de los ciudadanos con el Estado. En México todo ha sido resuelto en el plano formal: desde la Constitución de 1857 existen los derechos civiles y políticos, y en la de 1917 fueron consagrados los derechos sociales y se han ido ampliando constantemente, hasta la inclusión de los derechos culturales. Sin embargo, como prácticas no existen hasta nuestros días. Formalmente somos modernos, democráticos, igualitarios, pero seguimos conservando las viejas relaciones autoritarias, excluyentes y patrimoniales, por lo que nuestra modernidad es incompleta.

Como es bien conocido, una de las críticas más socorridas al trabajo de Marshall es que la secuencia presentada por él no corresponde a la que se dio en otros países, lo cual es correcto. Asimismo, se le ha criticado por mantener una definición demasiado ligada a la noción de derechos y menos a la de pertenencia, lo cual también es correcto. No obstante, se ha ignorado un elemento central del trabajo de Marshall que se refiere a que en cada fase que él reconoce como periodo de creación, uno de los tipos de ciudadanía está aparejado primero, con un tipo de lucha de clases o sectores sociales (de ahí que el libro lleve el título de *Ciudadanía, clases y estatus*); es decir, la conquista de los derechos es producto de una lucha política de quienes no formaban parte y lograron superar su exclusión; y segundo, con la conformación de una sociedad civil que defiende la vigencia y operación de los derechos con-

quistados ante el Estado y ante otras clases sociales. Estos elementos son fundamentales para nuestro análisis, pues en ellos encontramos la explicación de la posibilidad de la ambigüedad de la no correspondencia entre los derechos formales y reales. Lo formal responde a iniciativas producto de luchas o de actos de demagogia de los gobernantes, aunque no están acompañados de la organización social que los defienda, que exija cuentas de su efectivación y respeto. En México la sociedad pos-revolucionaria fue anulada por el Estado, neutralizándola, sometiéndola a las organizaciones corporativas. La pequeña parte autónoma y organizada fue débil e incapaz de hacer valer los derechos formales.³³

Obviamente la existencia de la organización social que defiende la vigencia de los derechos conquistados no es garantía de que ello sea así, la crisis del Estado benefactor conllevó en muchos países (incluyendo a México) a la pérdida de derechos sociales en gran escala, así como la descomposición de las organizaciones sociales encargadas de su defensa, especialmente los sindicatos, pero no sólo de ellos, también los partidos de clase se debilitaron en la mayoría de los países. La hegemonía del neoliberalismo y del libre mercado ha implicado una crisis y reorganización de la sociedad, muchos grupos sociales perdieron su nombre y su subjetividad.³⁴

El concepto de ciudadanía como concepto político tiene la noción de igualdad como elemento central, definitorio: el ser ciudadano de una nación implica que es igual al resto de los

³³ Sobre la debilidad de la sociedad civil en México se puede ver: Alberto J. Olvera, "Sociedad Civil y Gobernabilidad no Mexico", en Evelina Dagnino, organizadora, *Sociedad civil e espaços públicos no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra, 2002, pp. 331-361.

³⁴ Véase Sergio Zermeño, *La desmodernidad mexicana y las alternativas a la violencia y a la exclusión en nuestros días*, México, Océano, 2005.

ciudadanos ante la ley y ante el Estado.³⁵ Sin embargo, la igualdad de la ciudadanía, garantizada por la pertenencia e identidad dentro de la comunidad política,³⁶ choca con la existencia cotidiana de los ciudadanos. Es en esta constatación que la definición de Marshall continúa siendo operacionalmente útil.

Desde luego, la separación de los tipos de derechos no está exenta de problemas como lo demuestra el debate actual en las ciencias sociales, en donde queremos destacar dos posiciones para especificar nuestra postura. En primer lugar, está la corriente que busca que los derechos formales sean aplicados en la realidad de los distintos países, que los derechos humanos sean respetados en todos los rincones del mundo, es la orientación de muchas organizaciones sobre la exigibilidad de los derechos y la correspondiente judicialización de la ciudadanía.³⁷ En se-

³⁵ En la actualidad la noción de pertenencia está en debate en virtud de las poblaciones migrantes, que viven, trabajan, pagan impuestos, etcétera, pero no son ciudadanos. En otras palabras, son parte de la comunidad y al mismo tiempo les es negada su pertenencia. La separación entre derechos y pertenencia ha llevado a algunos autores a hablar del fin de la ciudadanía, afirmando que se ha convertido en el último factor de discriminación (legal) y la última reliquia premoderna de la diferenciación por estatus. En este trabajo no incluimos esta importante dimensión, Luigi Ferrajolo, "De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona", en *Derechos y garantías*, Madrid, Editorial Trotta, 1999, citado por Nora Rabotnikof, "Ciudadanía y derechos", p. 41, en Manuel Canto, ed., *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria Política, UAM-X, REMISOC, Terre des Mommies France, 2005. Acerca de la cuestión de los migrantes, ver el trabajo de Yasemin Nohoglu Soyol, *Limits of citizenship. Migrants and postnational membership in Europe*, Chicago-London, The University of Chicago Press, 1994.

³⁶ Sobre la pertenencia a la identidad ciudadana, O'Donnell desarrolla un análisis adecuado. Guillermo O'Donnell, "Notas sobre la democracia en América Latina", en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (Apartado: "El debate conceptual sobre la democracia"), Nueva York, PNUD, <http://www.democracia.undp.org>, 2004, pp. 11-82.

³⁷ Véase el libro coordinado por Manuel Canto, *Derechos de ciudadanía. Responsabilidad del Estado*, Barcelona, Icaria Política, REMISOC, UAM/Xochi-

gundo lugar, está la defensa del tercer sector de la sociedad, de las organizaciones de la sociedad civil que se definen como los agentes encargados de la defensa de esos derechos (desde los civiles, el derecho a la justicia y a la seguridad, los derechos económicos y sociales, hasta los derechos ambientales y del comercio justo, que rebasan el ámbito nacional) y reivindican su derecho de participación en la elaboración, y aplicación de políticas públicas orientadas a la superación de los riesgos y vulnerabilidades que amenazan a sectores de la sociedad y a su inclusión en el todo social. Estas posiciones suelen privilegiar la lucha por la ampliación del espacio público, pluralizando los actores que buscan que los derechos sean efectivos, operantes en la práctica y que ciertos riesgos sean controlados como es el caso del medio ambiente, los efectos nocivos de la globalización sobre diferentes poblaciones, etcétera. Para algunos autores esta red de asociaciones civiles o tercer sector representaría una nueva forma de ciudadanía,³⁸ lo cual parece discutible, pese a su importancia y novedad.

En este artículo privilegiamos las dimensiones de la ambigüedad entre la existencia de los derechos formales (civiles, sociales, políticos, culturales y de participación) y su existencia en la realidad, la existencia de una sociedad civil que luche,

milco, 2005. El texto de Nora Rabotnikof, "El amanecer del siglo: los desafíos de los derechos humanos", incluido en el volumen, pp. 29 a 48, contiene un interesante análisis sobre los problemas de este enfoque. El trabajo coordinado por Benjamín Arditi, *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, UNAM/FCPyS, 2005, contiene sugerentes ensayos al respecto.

³⁸ Vease Philippe Shmitter, "Un posible esbozo de una democracia 'post-liberal'", en Benjamín Arditi, *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos, UNAM/FCPyS, pp. 249- 267. En el mismo libro, Benjamín Arditi, "El devenir-otro de la política: Un archipiélago post-liberal", 2005, pp. 219-248.

vigile y pida cuentas al Estado sobre la vigencia de dichos derechos. Desde luego, reconocemos la dimensión sobre la pertenencia, aunque no la problematizamos, ni desde la realidad de los inmigrantes de otros países (especialmente de Centroamérica), ni desde la de los mexicanos emigrados fundamentalmente a Estados Unidos.

En síntesis, el concepto de ciudadanía nos parece estratégico para comprender la realidad de los pobres, sus políticas acerca de la exigibilidad de sus derechos, así como, fundamentalmente, la posibilidad de pensar la otra política.

5. La conformación histórica y la diferenciación de los pobres

Ahora debemos analizar el concepto de pobres. Pobres son los indígenas que están en el margen del capitalismo desde el siglo XVI, cuya participación como siervos o esclavos de las haciendas, o su aislamiento como comunidades relegadas, en su mayoría, en las peores tierras de la República, los obliga a reproducirse como comunidades manteniendo una escasa relación con el mercado; su situación de grupos dominados y negados, excluidos como pueblos, los ha mantenido segregados del resto de la sociedad. Pobres son también los campesinos que sobreviven en parcelas minúsculas, que deben emplear su fuerza de trabajo en jornadas estacionales para sobrevivir, sin poder insertarse definitivamente en el mercado o en los beneficios de la seguridad social. Pobres son también los inmigrados a las ciudades que no alcanzaron empleo en el raquítico proceso de industrialización y que se agregaron en las afueras de las ciudades, o en los centros abandonados, transformados en vecindades y tugurios, cuya calidad de vida es tan precaria o más que los que viven en

las afueras. Pobres son también los desempleados por la instauración de nuevos procesos tecnológicos de producción que vuelven inútiles a números crecientes de trabajadores, que sufren el problema cruel y degradante de la movilidad descendente que se acompaña de la destrucción de sus redes sociales.³⁹ Pobres son también los que logran tener un trabajo en el mercado informal, con empleos precarios, sin prestaciones y sin remuneración suficiente para sobrevivir con su familia, obligando a juntar varios empleos precarios realizados por distintos miembros de la familia, para poder hacer frente a las necesidades básicas.⁴⁰

Lo que estos tipos diferentes de pobres tienen en común, aparte de estar por debajo de un límite estadístico, es que son grupos humanos marginados, excluidos o desplazados por el desarrollo del capitalismo a lo largo de la historia, no son parte de la política. Lo que los diferencia, lo que los separa, es que su proceso se dio en distintos momentos del desarrollo del capitalismo, y entre más antigua es su marginación más elementos o factores negativos se acumulan y su reproducción como pobres es más profunda y difícil de superar; el círculo vicioso que caracteriza a la pobreza es más duro e inflexible.

La polisemia que acompaña a los términos de pobreza, marginalidad, segregación, exclusión, desafiliación, etcétera, se genera en la pregunta: ¿lo son en relación a qué? Al ingreso, a un patrón de consumo determinado, a tener o no ciertas capacidades, a poder o no realizarlas, a estar dentro o fuera del Estado

³⁹ Sobre este proceso destaca el análisis de Robert Castel, *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del asalariado*, op. cit.

⁴⁰ Para el caso latinoamericano y mexicano puede verse el libro de Rubén Kaztman y Guillermo Wormald (coordinadores), *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social de cuatro áreas metropolitanas de América Latina*, Montevideo, Fernando Errandonea editor, 2002.

de Derecho de la política. Estos referentes, que operacionalizados son los indicadores de los índices, en nuestra opinión encuentran su sentido en las formas como fueron puestos de lado por el desarrollo del capitalismo. Veamos rápidamente algunos casos.

Los indígenas, desde la Conquista, fueron convertidos en siervos, en mano de obra barata para el trabajo en las haciendas, en las minas; sin embargo, durante la Colonia y hasta la Reforma las comunidades indígenas mantenían tierras comunales, lo cual les posibilitaba su reproducción como pueblos. Además, quienes trabajaban como siervos tenían su raquílica reproducción asegurada por los encomenderos o los hacendados. Junto a su sometimiento se creó su estigma, su definición como seres inferiores, su discriminación, su segregación.⁴¹

Sin embargo, fue durante la Reforma (la segunda conquista, como la denominan algunos autores), con las leyes de desamortización de los bienes de las comunidades, que los indígenas fueron abandonados a su suerte, se les despojó de sus tierras y el Estado no se hizo cargo de ellos, se les convirtió en "sujetos monetarios pero sin dinero".⁴² Se les impuso la condición de individuos libres, autónomos, con lo cual se profundizó su larga historia de marginalidad, de segregación y pobreza extrema; junto a la marginalidad material se acumuló el prejuicio, la discriminación, la humillación constante por parte de los mestizos y de los blancos.⁴³

⁴¹ Al respecto véase Enrique Florescano, *Etnia, Estado y nación*, México, Taurus, 1996.

⁴² La expresión corresponde a Robert Kurz, *O colapso da modernidade*, São Paulo, Paz e Terra, 1992, citado por Roberto Schwarz, "Fin de Seculo", en *Secuencias Brasileiras*, São Paulo, Companhia das Letras, 1999, p. 160.

⁴³ Sobre el efecto de la Reforma en los pueblos indígenas, véase Enrique Montalvo, *El Aguilila Bifronte. Poder y liberalismo en México*, México, Instituto de

Es cierto que con la Revolución los pueblos indígenas recuperaron sus tierras comunales, pero permanecieron al margen del desarrollo: la política indigenista buscó asimilarlos negándolos, aculturarlos, volverlos mestizos y, con ello, reprodujo el prejuicio y la discriminación. En tanto no se les reconocía como pueblos autónomos, con su identidad propia, se les mantuvo al margen como los otros, los atrasados, los tradicionales, los que debían dejar de ser ellos para integrarse como “mexicanos”. A finales del siglo pasado, las luchas de diferentes etnias oaxaqueñas y posteriormente chiapanecas (donde destaca el movimiento del EZLN) y de otras regiones del país, fueron logrando el reconocimiento de su identidad, de sus derechos y tradiciones, de su participación en una nación definida obligadamente como multicultural y pluriétnica.⁴⁴

No obstante, su marginalidad continúa hasta nuestros días como la más aguda: son los pobres entre los pobres, tanto en el campo como en las ciudades hacia donde migran, continúan sufriendo el agravio de sus derechos y la falta de justicia y son víctimas de la discriminación y del prejuicio. Son ellos los que en cualquier indicador de cualquier índice ocupan los niveles inferiores.

Junto a los indígenas, en el campo se fue acumulando un campesinado que recibió tierra por la reforma agraria, pero

Antropología e Historia, 1995, en especial la contribución de Antonio Annino, “Prácticas criollas y liberalismo en la crisis del espacio urbano colonial”, pp. 17-64, y Enrique Montalvo, “Liberalismo y libertad de los antiguos en México (el siglo XIX y los orígenes de autoritarismo mexicano)”, pp. 243 y ss.

⁴⁴ Un análisis de los movimientos indígenas puede verse en: Jorge Hernández Díaz, “Las Organizaciones Indígenas en Oaxaca”, en Miguel A. Bartolomé y Alicia M. Barabas, *Autonomías étnicas y Estados nacionales*, México, Conaculta-INAH, 1998. Acerca del caso de Chiapas, véase Neil Harvey, *La rebelión de Chiapas. La lucha por la tierra y la democracia*, México, ERA, 1998.

que no tuvo los recursos y apoyos necesarios para producir para el mercado, que se fue empobreciendo, de generación en generación, por la dinámica demográfica donde una parte mayor de los miembros de las familias se convirtió en mano de obra relegada, en jornaleros al servicio de los agricultores modernos y entre los cuales se nutrió el flujo migratorio hacia Estados Unidos y hacia las ciudades; esos campesinos son un amplio sector que sobrevive gracias a un enorme esfuerzo y resignación. Junto a los beneficiados por la reforma agraria, muchos campesinos fueron expulsados de las haciendas expropiadas y no recibieron tierras y quedaron como jornaleros o peones en peores condiciones que los ejidatarios o comuneros, sumándose a los pobres del campo.

Ambos grupos indígenas, campesinos y jornaleros sin tierra, conforman los pobres del campo, aquellos que no pudieron integrarse plenamente a la producción capitalista, ni en la época del modelo primario exportador, como tampoco en la siguiente de la industrialización y menos ahora en el actual capitalismo del conocimiento. En general, producen con niveles de productividad extraordinariamente bajos, por lo que son incapaces de competir como productores en el mercado capitalista, sólo les resta repetir el proceso de sembrar sus parcelas, emplearse como jornaleros, migrar a la ciudad o a Estados Unidos y seguir viviendo en la miseria.

Para colmo de sus males, en los lugares en donde viven estos grupos priva el clientelismo, el cacicazgo, el intercambio desigual de favores en lugar del Derecho, el mal manejo de sus bienes y personas; en síntesis existe una dominación política que limita su ciudadanía civil y política, que se apropia de los excedentes, los expolían e impiden que acumulen recursos.⁴⁵

⁴⁵ Un amplio análisis sobre la condición de los grupos marginales urbanos y

Durante muchos años, los campesinos empobrecidos y los indígenas han sido el objetivo de las políticas sociales en el campo; sin embargo, el fracaso de los antiguos precios de garantía a sus productos, los programas de apoyo a la educación, la salud, el subsidio a la producción, los programas ligados al indigenismo, se ha reflejado en la permanencia de los indígenas y los campesinos pobres en la máxima marginación. Su carencia de ciudadanía plena, de autonomía política, los vuelve vulnerables al abuso de los líderes locales, les impide organizarse de forma autónoma y definir sus propios proyectos o prioridades, lo cual hace que se encuentran dentro de un círculo vicioso.

Pese a todas las limitaciones, es necesario recordar que es entre estos grupos en donde se han desarrollado los movimientos sociales y procesos de organización más relevantes y promisorios, al convertirse en actores políticos relevantes y hasta estratégicos para la política estatal y nacional; pese a su pobreza poseen un capital social, la vida comunitaria, que les posibilita plantear soluciones colectivas, de gobierno propio y soluciones a sus necesidades, no como víctimas a quienes todo se les debe y no tienen ninguna responsabilidad sobre su futuro (como el movimiento del CGH en la UNAM o el de San Salvador Atenco), sino como comunidades que reclaman su pertenencia a una sociedad que se tiene que transformar con su participación activa.⁴⁶

Al lado de los marginados que viven en el campo, que han estado débilmente relacionados al desarrollo capitalista, hay otros a quienes engendró la industrialización. Desde los años

su consecuencia para la ciudadanía, puede encontrarse en Lucio Kovarick, *Escritos Urbanos*, São Paulo, Editora 34, 2000.

⁴⁶ Arturo Warman, *...Y venimos a contradecir. Los campesinos de Morelos y el Estado nacional*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1976; Neil Harvey, *op. cit.*

cuarenta, cuando el crecimiento de la industria se incrementó y se tornó el sector dominante en la economía mexicana, se generó la atracción urbana, la cual sedujo con la promesa de una vida digna, moderna, de un empleo seguro y bien remunerado a los habitantes del campo; con ello y nutrido con el enorme crecimiento de la población, el flujo consecuente de migrantes del campo a la ciudad se intensificó, acelerando el proceso de urbanización caótica del país.

La industrialización, la modernización del país, prometía bienestar para todos, incorporar a los mexicanos al trabajo asalariado, a la sociedad salarial, crear una nación mexicana fuerte, integrada y orgullosa. Sin embargo, los resultados fueron muy diferentes, la realidad fue dramáticamente distinta: sólo una parte se incorporó, la distribución del ingreso se volvió más desigual, una buena parte se quedó al margen del mercado de trabajo formal, sin conseguir un empleo estable, ni bienestar y engrosó a los sectores excluidos de las ciudades, sin ser parte de la sociedad salarial. *Los olvidados*, de Buñuel, y el trabajo de Oscar Lewis⁴⁷ narran con crudeza su situación, el mercado informal, el empleo precario, el desempleo crónico, los bajos salarios, la pobreza, la desagregación familiar, la violencia, las adicciones.

Los grupos marginales urbanos fueron ganando terreno a los incluidos por el famoso, y al final precario, proceso de modernización;⁴⁸ fueron ellos quienes dieron la característica distintiva a nuestras ciudades, a nuestro paisaje urbano. Como en el caso

⁴⁷ Oscar Lewis, *Los hijos de Sánchez*, México, Grijalbo, Tratados y Manuales, 2003, 25ª reimpresión.

⁴⁸ Para el análisis del periodo de industrialización puede consultarse: Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: revisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970, en especial el capítulo V; Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971.

de los derechos ciudadanos inscritos en la Constitución, la modernización del capitalismo industrial también se expresó en la realidad ambigüamente, reprodujo tanto un sector moderno, proletario y de clase media, como un vasto sector marginal al capital y a la modernización.

Es verdad que los trabajadores del sector formal lograron con sus luchas el desarrollo de un Estado de bienestar limitado, establecer programas de salud, de educación básica, de vivienda y de servicios urbanos que favorecieron a un sector amplio de la población urbana; que la pobreza en las ciudades no alcanzó los niveles de miseria y desamparo que se vivía y se vive en el campo (aunque después lo haría).⁴⁹ Pero aun con esos programas, la pobreza urbana se incrementó, la manipulación política se volvió la regla y las invasiones de tierra eran comandadas por líderes del partido oficial. La expoliación urbana forzaba a los propios marginales a realizar la autoconstrucción de sus viviendas, la introducción de servicios urbanos mediante su participación como trabajadores, los obligó en general a pagar su reproducción como fuerza de trabajo, como ejército de reserva del capital industrial; la expoliación se volvió la relación normal entre los marginales y el Estado. Al lado de este penoso proceso de reproducción, el movimiento popular urbano también fue creando, en un tiempo muy largo, derechos para sus miembros, en especial el derecho de propiedad sobre su terreno y casa, el derecho a contar con servicios públicos, el derecho a ser tratados como sujetos de Derecho y no sólo como clientelas, etcétera.⁵⁰

⁴⁹ Como otros analistas, Nora Lustig, miembro del Comité Científico de la Secretaría de Desarrollo Social, señala que en la actualidad la pobreza que más tiende a incrementarse es la urbana; véase "Proponen un cambio en política anti-pobreza", *El Universal*, 7 de agosto de 2003, página A14.

⁵⁰ Javier Farrera ("Relación entre lo social y lo político: exclusión y ciudada-

Alrededor de los años setenta se terminó el modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones; vino la crisis de la cual aún no salimos. Se puso fin al incremento del salario mínimo y contractual, que en 1976 alcanzó su máximo histórico, se inició el proceso de desindustrialización y la maquila tomó el lugar de la industria manufacturera como fuente de empleo, y proliferó el empleo precario, con bajos salarios y sin prestaciones. Después de los periodos presidenciales de Echeverría y López Portillo, quienes intentaron una salida populista que sólo agravó la situación general del país, los nuevos gobiernos (desde De la Madrid hasta Fox) sumergieron al país en la política neoliberal, con lo que se produjo un incremento descomunal de la pobreza y la marginalidad,⁵¹ tanto en el campo como en la ciudad y se destruyeron, al menos en parte, los avances que había logrado el movimiento obrero, los contratos colectivos de trabajo fueron mutilados, los sindicatos se prostituyeron aún más e iniciaron la instauración de los contratos de protección para salvaguardar los derechos de los empresarios y pisotear los de los trabajadores. La Ley Federal del Trabajo fue negada en la práctica y ahora dominan los procesos de trabajo definidos por la reconversión salvaje,

nía. Organizaciones urbanas en el sur de la Delegación Álvaro Obregón”, tesis de doctorado, FCPyS, primer borrador) ha analizado el proceso de creación de derechos y ciudadanía.

⁵¹ La política neoliberal se inició durante el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988). En 1984 había 16.9 millones de pobres alimentarios y 39.8 millones de pobres de patrimonio. En 1996, año de mayor aumento de la pobreza, eran 35.3 de pobres alimentarios y 66.2 millones de pobres de patrimonio. Para el año 2004 las cifras eran 18.3 millones de pobres alimentarios y 49.6 millones de patrimonio. Datos tomados de Miguel Székely, “Perspectivas sobre la pobreza y la desigualdad en México: ‘Hay que correr más rápido que el tigre’”, en *Este País, Tendencias y opiniones*, núm. 181, México, abril 2006, p. 27.

por la flexibilización, la precarización, la subcontratación con personal que labora en condiciones aún más difíciles.⁵²

El hecho de estar en el sector formal dejó de ser una garantía de abandono de la pobreza, pues el salario mínimo fue ubicado por debajo del costo de la canasta de satisfactores básicos para el mantenimiento de una familia. Así, sin el concurso de varios miembros que aporten al ingreso familiar, la miseria y el hambre son realidades inescapables.⁵³ Paradójicamente vemos que el número de trabajadores se ha incrementado pero, con ellos mismos, la marginalidad se ha hinchado.⁵⁴

Lo anterior quiere decir que el trabajo ya no es más garantía de un bienestar básico, lo que representa un cambio drástico en el desarrollo del capitalismo y de las sociedades contemporáneas y, por supuesto, en el futuro de los sectores marginados, de los pobres, de los que no forman parte políticamente hablando.⁵⁵

La exclusión producida por las políticas neoliberales, la desindustrialización y la precarización del empleo, conlleva a que los grupos marginales anteriores se reproduzcan en sus condi-

⁵² Graciela Benzuzan, "Renovación sindical y democracia: los límites de la alternancia", en Alberto Aziz Nassif y Jorge Alonso Sánchez, coordinadores, *Estado mexicano: herencia y cambios*, tomo III, "Sociedad civil y diversidad", México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-140.

⁵³ Para un estudio del esfuerzo familiar, en las ciudades de México y Monterrey, véase Brígida García y Orlandina Oliveira, "Trabajo e ingresos de los miembros de las familias metropolitanas, en Enrique De la Garza y Carlos Salas, *La situación del trabajo en México, op cit.*, pp. 77-96.

⁵⁴ Sobre la evolución del empleo y los salarios durante el periodo neoliberal y en especial la última década, véase Carlos Salas y Eduardo Zepeda, "Empleo y salarios en el México contemporáneo", en Enrique De la Garza y Carlos Salas, *La situación del trabajo en México, op cit.*, pp. 55 a 76.

⁵⁵ Al respecto puede consultarse Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*, Buenos Aires, Paidós, 1997. Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Buenos Aires, Paidós, 2000. Zygmunt Bauman, *La sociedad sitiada*, México, FCE, 2004.

ciones históricas, ya no pueden aspirar a incorporarse a un mercado de trabajo formal y con buenas remuneraciones que se achica, se vuelve cada vez más competitivo y exige mayor calificación: la marginalidad se torna endémica.⁵⁶

Así, a las viejas categorías de pobres, rurales y urbanos, se agregan nuevos contingentes desafiados por el desarrollo tecnológico, por la desindustrialización, que arroja a la pobreza a categorías enteras de trabajadores, que sufren la movilidad descendente, la desintegración de la familia, la pobreza, el desempleo y la radicalidad política conservadora.⁵⁷

6. El nuevo capitalismo y la desarticulación de la sociedad

Junto a la modificación del mercado de trabajo se da el fin de la ilusión nacionalista, de una nación integrada, con niveles básicos de igualdad entre los mexicanos, vieja e incumplida promesa del nacionalismo priísta. Por el contrario, encontramos un territorio regionalmente más diferenciado, con estados dominados por la pobreza como Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Michoacán, etcétera, junto a otros que han prosperado, en especial los ubicados en la región norte del país y otros más han incrementado su desigualdad, como la capital de la República o el Estado de Mé-

⁵⁶ En la actualidad, ni siquiera la educación universitaria garantiza el empleo bien remunerado. Nuria Martínez, "Sufren millones de jóvenes segregación social: Conapo", *El Universal*, 5 de agosto de 2003, p. A-6.

⁵⁷ Sobre la precarización del trabajo en el nuevo capitalismo se puede consultar Ulrich Beck, *Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Argentina, Paidós, "Estado y sociedad", 2000. También se puede consultar el clásico de Robert Castel, *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salario*, *op. cit.*

xico, con niveles de desigualdad del ingreso más agudos; en fin, una realidad que nada tiene que ver con una nación socialmente integrada. Junto con el fin del proyecto nacionalista también desapareció el del Estado que se asumía como el responsable de lograr ese proyecto de nación, de integrar al conjunto de la población al bienestar y al progreso; desapareció aquella visión de futuro donde, gracias al Estado, los sectores marginales, es decir, los pobres, serían integrados.

El Estado como centro del proyecto nacional se terminó y en su lugar se esboza un sistema político plural, con un mayor número de actores estratégicos, con poderes públicos más balanceados. Consecuentemente, la idea de que el Estado y en especial el presidente representan al conjunto del pueblo, se terminó. El partido hegemónico, su expresión partidaria, también se fue al bote de la basura y se acabó la ilusión de una comunidad política nacional unívoca. En su lugar aparece una ciudadanía mucho más heterogénea política e ideológicamente, con un buen segmento apolítico; una sociedad multicultural gracias a la lucha de las etnias indígenas; un sistema de partidos más plural, junto a nuevas asociaciones políticas y otras más incluidas en lo que se ha denominado como sociedad civil o tercer sector, que da lugar a que las formas de representación se multipliquen y se abran más canales de expresión a la ciudadanía. Sin embargo, con la descentralización, en la gran mayoría de las instituciones que participan en ella aún predomina el verticalismo. Las bases, las comunidades, los pueblos y las colonias son objeto de la acción, no son los actores estratégicos, salvo en contados casos.

La oposición entre la igualdad implícita en la noción de ciudadanía y la pobreza se hacen más evidente y brutal.

La creciente desorganización de sectores amplios de la sociedad y la creciente vulnerabilidad de sus miembros, se ha acompañado de un incremento del crimen organizado, de un

aumento de la violencia en general y ello no sólo en los propios barrios o zonas marginales, sino también en el conjunto de las ciudades. La violencia, la inseguridad creciente, el aumento de la delincuencia y la criminalidad ha modificado las relaciones entre los grupos de la clase media y alta y los sectores marginales, se han abierto nuevas pugnas entre las clases sociales.

Las clases altas y medias claman por que los gobiernos controlen la inseguridad, que se persiga a los marginales, a los pobres, que se lance a la policía en contra de ellos; en una palabra, que se les nieguen sus derechos, que se les defina como criminales. Al mismo tiempo, en los barrios de las clases "integradas" proliferan las medidas de seguridad, el aislamiento de las calles, la fortificación de los edificios y viviendas, la contratación de seguridad privada, es decir, se produce una segregación física entre las clases sociales; se habla ya de una arquitectura del miedo, marcada por las cámaras de televisión, bardas electrificadas, altos muros inaccesibles, casetas para guardias armados, etcétera. La ciudad va dejando de ser un lugar de sociabilidad para convertirse en un lugar de alto riesgo y de segregación.

Sin embargo, el dato que nos parece más relevante es que la ciudadanía de los pobres, los excluidos, también es negada por los demás miembros de la ciudad, que exigen que sus derechos sean limitados, pasados por alto: "Los derechos humanos sólo protegen a los criminales", "ellos matan, secuestran, violan con enorme crueldad y los defensores de los derechos humanos piden que sus derechos sean respetados, que no se les maltrate"; "para esos criminales debe existir la pena de muerte", etcétera. La desigualdad se traduce en segregación, en discriminación, en prejuicio. Los agravantes de la pobreza se acumulan.

Desde los barrios marginales, quienes se incorporan en los grupos criminales, narcotráfico, pandillas que roban, secuestran, violan, etcétera, también generan una cultura de desprecio por los que aceptan las reglas del juego, los que trabajan, quienes se esfuerzan por ganarse la vida “correctamente”, a ellos los llaman sumisos, “pendejos”, dejados. La idea de que el trabajo honra, de que dignifica a la persona, va desapareciendo como valor incuestionado; trabajar duro la vida entera para no salir de pobre y miserable, es visto por muchos como una verdadera estupidez.⁵⁸ Para los incorporados al crimen y sus simpatizantes, es mejor arriesgar, vivir bien, aunque sea poco tiempo, disfrutar del dinero y del poder, “joder en lugar de ser jodidos”. El cemento ético y moral de la sociedad también se va erosionando; dichos como “pobre pero honrado” o “pobre pero trabajador” van perdiendo sentido a los ojos de los pobres, o al menos de algunos de ellos.

7. La pobreza y la política

La nueva situación de la pobreza, la nueva configuración de la sociedad que se desprende de la pérdida de centralidad del trabajo, del multiculturalismo y de la pluralidad política, de la limitación de las instituciones representativas, obliga a repensar la política como medio para reconstruir la sociedad.

La política a la que nos referíamos en nuestra introducción no es, en consecuencia, lo que ahora llamamos como la política pública contra la pobreza, nos referimos a la política que

⁵⁸ Un relato interesante de como se dan esos sentimientos o la destrucción de los viejos valores, puede verse en la novela de Paulo Lins, *Cidade de Deus*, São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

permita la participación de los que no son parte o han dejado de serlo. La política como diferendo, como conflicto con el orden institucional establecido, con lo político en términos de Claude Lefort,⁵⁹ nos aleja de la administración de lo político, de la gobernanza, de la reproducción del sistema político y su relación con otros subsistemas, lo que Rancieri define con el término de policía. Desde el punto de vista de los pobres, en su heterogénea especificidad, la nueva política implica la definición del diferendo con el orden actual, descontamos en ello la alternativa revolucionaria y por ende asumimos la presencia y dominación del capitalismo como modo de producción o como sistema económico regido por el libre mercado. El diferendo debe tomar en cuenta dos elementos que hemos destacado en las páginas anteriores: por una parte, la crisis del sistema político, del régimen democrático, de la representación política, de la participación de los ciudadanos; por la otra, la crisis de la sociedad salarial, el fin del trabajo asalariado como principio ordenador de la sociedad. En otras palabras la nueva política no puede pensarse dentro de la lógica de la sociedad salarial, ni suponiendo que los antiguos mecanismos políticos de integración pudiesen funcionar, no es posible suponer que el sistema económico va a crear puestos de trabajo formales, bien remunerados y con todas las prestaciones de la ley, ni tampoco que los pobres van a moverse por medio de instituciones políticas, como los partidos políticos, o sociales, como los sindicatos. La nueva política conlleva tanto la modificación del orden social y político, como la creación de nuevos mecanismos de participación y representación política.

La formulación e implementación de nuevas políticas no

⁵⁹ Claude Lefort, "Democracia y advenimiento de un lugar vacío", en *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1990, pp. 197-193.

son ninguna novedad en nuestro tiempo, una gran cantidad de intentos se han desarrollado e incluso han dado lugar a la formulación de nuevas propuestas teóricas sobre la democracia, la gobernanza y la participación social. No nos podemos detener en su análisis, sólo las vamos a enumerar con la finalidad de precisar el campo de nuestra reflexión.

Las más amplias, de mayor alcance analítico, son las que podemos denominar como la democratización de la democracia y democracia pos-liberal; la primera está basada en la participación de las bases, es un proceso que va de abajo hacia arriba, quizá su mayor logro sea el presupuesto participativo desarrollado por el PT en Porto Alegre, Brasil, y que se ha implementado en muchas otras ciudades del mundo, su principio fundamental es el derecho de las personas a participar en el gobierno de su comunidad y de su país. En el segundo caso se privilegia el déficit de representación política de las instituciones tradicionales, como los partidos políticos o los sindicatos, una creciente diferenciación de la sociedad ha llevado a que la pluralidad no esté debidamente representada, en consecuencia se reconoce en el asociativismo (tercer sector) el recurso para subsanar dicho déficit. A pesar de las críticas sobre su débil representación y de sus prácticas internas, no siempre democráticas, se establece que su eficiencia y eficacia en la representación de intereses y su capacidad para mejorar la gobernanza y la inclusión social le hacen una opción para superar las limitaciones de la democracia. Un tercer caso, que tiene raíces muy antiguas y sólidas es la administración colectiva de bienes comunes⁶⁰ que representa una

⁶⁰ El éxito en la administración colectiva de bienes comunales no es ninguna novedad, hay una larga historia de casos, véase Elinor Ostrom, *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, CRIM-UNAM, FCE, 2000.

opción productiva y que da las pautas para lo que se ha llamado economía solidaria.⁶¹

Sin lugar a dudas, las opciones son muy valiosas y representan esfuerzos importantes para superar la crisis que viven las sociedades contemporáneas; sin embargo, para nuestros propósitos tienen ciertas limitaciones. En el caso de la propuesta de la democracia pos-liberal, el asociativismo aparece como una estructura de intermediación entre la sociedad y el Estado, ciertamente puede —dependiendo del desarrollo del tercer sector— cubrir una amplia cantidad de intereses en distintos niveles como el local, el estatal o regional, el nacional y el global, además de los diferentes espacios funcionales; no obstante, su carácter de intermediario deja a los grupos marginados o excluidos como actores pasivos, en su intermediación siempre deberá tratar con instituciones estatales o correspondientes a organismos internacionales, para concretar su participación en la elaboración de política, en la toma de decisiones y en su implementación. En este nivel su carácter de representante entra en tensión con su representatividad de los intereses de abajo, poniendo en jaque su legitimidad.⁶²

En el caso de la democratización de la democracia, la participación de las “bases” está garantizada, pero la práctica de la democracia directa o deliberativa se agota en los primeros niveles de gobierno o de espacio geopolítico. Al ascender a niveles más complejos, la representación se empieza a imponer necesariamente, dejando el funcionamiento colectivo en los nive-

⁶¹ Sobre la economía solidaria puede consultarse el trabajo de Paulo Singer y Andre Ricardo de Souza que contiene un análisis sobre el tema y expone importantes ejemplos de lo que es posible, *A economia solidária no Brasil. A autogestão como resposta ao desemprego*, São Paulo, Editora Contexto, 2000.

⁶² Véase Adrián Gurza Lavalle, *op. cit.*

les locales. Como sabemos, una de las limitaciones de lo local es su dificultad para ver la problemática nacional o mundial, por ello la posibilidad de conflicto con otros ámbitos de gobierno es inevitable.

También entre los marginales o excluidos encontramos nuevas políticas que retan al orden establecido. Nos referimos a la acción de las comunidades indígenas, ya sea en el caso del EZLN o de la elección de gobiernos municipales por medio de los usos y costumbres en más de 400 municipios del estado de Oaxaca, en ambos casos el papel de la comunidad, la democracia directa ejercida en las asambleas, es una forma muy avanzada de tomar decisiones; sin embargo, tiene en la actualidad el defecto de que no todos los miembros de la comunidad participan de la asamblea, es el caso de las mujeres, pero también en el caso de Oaxaca, de los habitantes de las agencias municipales o de los avecindados que no son incluidos.⁶³ Pensamos, por la información de su evolución reciente, que la inclusión de los que no forman parte es cuestión de tiempo, en ese sentido muchos actores están haciendo nueva política para formar parte. En el caso de Oaxaca, esta forma de participación se agota en el nivel municipal, toda vez que las elecciones a nivel estatal y nacional para elegir autoridades son realizadas conforme la legislación electoral, vía partidos, votaciones ciudadanas, etcétera. En cambio, en el EZLN la organización política ha logrado abarcar niveles regionales incluyendo varios municipios, por ejemplo, lo que ellos llaman *Los Caracoles*, aunque su limitación es obvia al estar delimitada por una zona de guerra, excluida del resto.

De una manera atomizada también encontramos, en la ac-

⁶³ Sobre el caso oaxaqueño, Jorge Hernández (compilador), *Ciudadanías diferenciadas en un Estado multicultural: los usos y costumbres en Oaxaca*, México, Siglo XXI, en prensa.

ción de grupos de marginales y excluidos, formas diferentes de confrontación con las autoridades.⁶⁴ Nos referimos, por una parte a la acción de confrontación de sectores informales o ilegales que defienden sus “privilegios” incluso utilizando la fuerza contra la policía u otros funcionarios de los gobiernos municipales, estatales y federales. Es el caso de los habitantes de los asentamientos irregulares o de los vendedores en la calle, que se defienden utilizando una gran variedad de prácticas, entre las cuales nos interesa destacar las que afectan la vida pública como el cierre de calles o carreteras para que se les sean reconocidos sus derechos de estar ahí o de vender ahí, así como que les provean de servicios básicos; esos mismos grupos suelen enfrentar a la violencia policiaca (legal) con la misma moneda, logrando mantener sus posiciones la mayoría de las veces. Al lado de estas prácticas “ilegales” dichos actores utilizan el Derecho y los tribunales para defenderse, acusando a las autoridades de abuso de autoridad, de robo, despojo, lo que les da herramientas adicionales en su lucha. El dato relevante es que el Estado no es capaz de imponer la ley, de mantener el orden, se ve obligado a aceptar su presencia y el surgimiento de un nuevo “desorden” donde su autoridad se va erosionando,⁶⁵ así como su capacidad de gobierno.

⁶⁴ No llamamos estas confrontaciones políticas porque preferimos reservar el término a su sentido moderno de la acción que busca participar en la definición del proyecto nacional.

⁶⁵ Luchas sociales como las realizadas por los estudiantes del CEU y del CGH en contra de reformas en la UNAM, o por los campesinos de Atenco en contra de la construcción de un aeropuerto o el movimiento de los agricultores denominado El Barzón, entre otros, han sido movimientos de resistencia para defender intereses, privilegios, y no han formulado nada nuevo en términos políticos, sus demandas han sido para mantener su papel en la vieja forma de hacer política. En el sindicalismo corporativo también se han dado varias luchas de defensa de privilegios, como es el caso del Sindicato de los Cañeros o de los Trabajadores del Seguro Social.

Tanto en el caso de las comunidades indígenas como en el de los sectores informales, que como sabemos son los que más crecen dentro de la economía, conllevan la necesidad de un nuevo orden sociopolítico, no basta con la presencia de intermediarios más eficaces, ni tampoco con aumentar la participación local, es indispensable un nuevo arreglo político que permita ordenar la heterogeneidad social, en especial hacer frente a la nueva dinámica del mercado de trabajo, de la capacidad del Estado y de las modificaciones que están experimentando otras instituciones como la familia.

Así pues, no se está planteando nada nuevo cuando hablamos de la necesidad de una nueva política para resolver la oposición entre pobreza y ciudadanía, la solución debe encontrarse en los polos de la oposición, en la disminución de la pobreza, de la desigualdad social y muy específicamente en la neutralización de los mecanismos de reproducción de los distintos grupos de pobres como lo hemos señalado. Al mismo tiempo, la ciudadanía en esos sectores se debe fortalecer, en especial los derechos civiles que dan certidumbre acerca de justicia y la libertad, que son la base para constituir y mantener una sociedad civil dispuesta a luchar por la vigencia del nuevo arreglo, de exigir cuentas a las instituciones estatales y públicas no estatales, de exigir transparencia y de estar dispuestos a protestar, a intervenir para frenar todo y cualquier abuso.⁶⁶

En este propósito se aúnan esfuerzos de diferente índole⁶⁷

⁶⁶ En el gobierno del presidente Vicente Fox se avanzó mucho en transparentar la administración pública, sin embargo la información parece no ser utilizada por la sociedad y mucho menos que ésta se movilice para poner límite a los abusos transparentados. Hay el derecho, pero la sociedad no parece interesarse, no parece dispuesta a ejercer su papel de vigilante de exigir cuentas y defender el nuevo Derecho.

⁶⁷ En el plano de lo político ha habido progresos en la administración muni-

a las políticas públicas orientadas a disminuir la pobreza, como el programa OPORTUNIDADES (fortaleciendo el capital humano de todas las personas, sin que por ello se destruya o se obstaculice el enriquecimiento del capital social). Debe sumarse la presión de las asociaciones para que los distintos derechos que existen formalmente se hagan reales, se apliquen y beneficien a los marginados y excluidos, que se amplíe el derecho a participar en la inclusión de esos sectores en la formulación de las políticas que afectan sus vidas, en la toma de decisiones y en su aplicación; también se debe adicionar la promoción de la participación de los pobladores en la definición de las prioridades que deben ser atendidas, que participen en la formulación del presupuesto, que vigilen su aplicación. Adicionalmente debe fomentarse la administración colectiva de bienes comunales y otras formas que fortalezcan la economía popular; es de fundamental importancia encontrar los espacios institucionales para el desarrollo de lo que hoy llamamos economía informal, el cual debe ser reconceptualizado y refuncionalizado para fortalecerlo como sector y aprovechar su contribución a la sociedad en general. En síntesis, debe empoderarse a los grupos marginales y excluidos para que se puedan convertir en actores estratégicos de su futuro y de la definición del nuevo orden social.

La posibilidad de lograr esa nueva forma de hacer política, desde el disenso, depende básicamente de la lucha de los pobres, de los excluidos, de su capacidad de hacer que el resto de la sociedad los reconozca plenamente y pasen a formar parte de un nuevo sistema de organización social, donde el mercado y el desarrollo de capitalismo dejen libre el espacio

cial, en la transparencia de la gestión pública, etcétera, y en “la reforma del Estado”, pero ellos caen fuera de nuestra reflexión.

de la solidaridad social, de la comunicación racional, a la ciudadanía plena, sin que someta a la mayor parte de la sociedad, como en la actualidad, a la degradación, a la exclusión y a la pobreza.