

Tres conceptos de ciudadanía para el desarrollo de México

NICOLÁS PINEDA PABLOS

El ser humano es la razón de ser y objetivo primordial del desarrollo. Cualquier modelo o enfoque del desarrollo tiene que ser medido, en última instancia, por el impacto que tiene en la vida de las personas y los individuos. El desarrollo es por lo tanto concomitante al desenvolvimiento humano y sus efectos deben de ser sensibles y palpables principalmente en los grupos menos favorecidos y con menores niveles de bienestar, cuya dignidad humana está más degradada.

A pesar de esto, el ser humano no figura sensiblemente en muchos modelos de desarrollo vigentes en épocas recientes. Con mucha frecuencia, dichos modelos se centran en la construcción de grandes obras de infraestructura, en la inversión y flujos de capital, en el ingreso y el empleo, bajo una óptica economicista, drásticamente reducida y parcial de lo que es el ser humano y lo que significa su bienestar y su dignidad.

Un enfoque emergente sobre el desarrollo es el de la ciudadanía. Este enfoque se concentra en el papel que juegan los individuos en su entorno como sujetos de obligaciones y derechos haciendo al ciudadano la razón principal y el motor del desarrollo local. La idea principal es que la ciudadanía real es un requisito necesario del desarrollo efectivo. ¿Qué significa en términos concretos ser sujeto de derechos y obligaciones de una comunidad determinada y en un lugar específico? ¿Con qué participación, representación y medios de control público cuentan los individuos de una comunidad particular sobre los factores que determinan el desarrollo de su región, de su comunidad, de su familia y de su propia vida? Se trata de que el desarrollo se construya no sólo sobre la base de proyectos de inversión, obras de infraestructura e atracción de empresas extranjeras, sino también y de manera determinante sobre la elevación de la dignidad de las personas involucradas y la valoración de su voz y participación en la construcción de futuros comunes. Esta nueva visión del desarrollo, sin embargo, atañe directamente a la forma cómo se ejerce el poder, cómo se distribuye, cómo se controla y cómo participan en él los grupos y comunidades concretos. Hay cuando menos tres enfoques principales de ciudadanía respecto al papel que juegan las personas y los grupos humanos frente al poder y al Estado y los proyectos de desarrollo que éste impulsa: 1) el del súbdito/ beneficiario, 2) el de la participación ciudadana y 3) el del empoderamiento.

El primer enfoque fue clásicamente planteado por Thomas Hobbes en su obra *El Leviatán* y considera al individuo como un súbdito del poder supremo, cuya función es someterse y adherir su voluntad a la del supremo poder político. Se trata por lo tanto de una adhesión pasiva donde "el soberano", o para nuestros propósitos las autoridades públicas o el Estado, saben lo que es bueno para los individuos y hacen las mejores decisiones tomando en cuenta los intereses generales y el bien general del Estado y la nación versus la visión del individuo que sólo actúa por interés personal y privado. El papel del ciudadano en esta visión es por lo tanto no interferir en la toma de decisiones de las autoridades y sujetarse a las obligaciones y deberes que le son asignadas. Esta ha sido la actitud de los gobiernos autoritarios en México, en donde frecuentemente el papel de las autoridades y sus técnicos es hacer los mejores proyectos y decisiones para el país o la nación sin escuchar ni tomar en cuenta el parecer de los afectados. Asuntos públicos como, por ejemplo, la planeación de

grandes obras hidráulicas, la administración del agua potable o grandes obras urbanas, a pesar de ser cruciales para el bienestar de los ciudadanos y la comunidad, son consideradas demasiado complejas y técnicas para ser sometidas a la consideración y discusión de los ciudadanos comunes, quienes por lo tanto deben abstenerse de interferir en el proceso de planeación del desarrollo. Por esta razón, las autoridades tienden a centralizar las decisiones, a negar información, a esconder objetivos y propósitos y a considerar que no tienen porque informar y rendirle cuentas detalladas de sus actos a los ciudadanos. La premisa implícita de este enfoque es que existe una autoridad benevolente y que el ciudadano es beneficiario de los actos de autoridad, por lo que deberá estar agradecido con las autoridades, apoyarlas en sus campañas políticas y emitir su voto a favor de su partido. Si indagamos un poco, puede verse claramente que ésta es la filosofía y mentalidad de muchos grupos de ejidatarios, de sindicatos y otros grupos tradicionales educados en la cultura de "la línea" y poco dados a la discusión de su situación concreta y sus opciones de mejoramiento. El resultado de esta forma de ciudadanía conculcada o suprimida, paralela al Estado paternalista, no ha sido el desarrollo que se esperaba, sino altos grados de corrupción, beneficio de élites bien definidas y el deterioro general de la economía y el bienestar generales.

En este sentido. Nunes (1991, p. 15; 1994, p. 185), un estudioso brasileño del desarrollo local, considera que el bajo nivel de vida de América Latina no es consecuencia solamente de las crisis económicas. Más allá de los problemas económicos están las cuestiones organizacionales y políticas que tienen un impacto poderoso y determinan las políticas de distribución y redistribución de los recursos y bienes públicos. Nunes señala que en América Latina existe una "situación estructural de privación" donde muchos individuos y grupos sociales son privados del acceso a la esfera pública y que se traduce en una insuficiencia y carencia de mecanismos de representación pública. De este modo, arguye Nunes, no son suficientes la descentralización y la mera transferencia de responsabilidades y recursos a los gobiernos locales para fortalecer y democratizar la sociedad local. Estudios de caso del desarrollo local muestran que persisten formas de gobierno de tipo "patrimonialista y clientelista" (1994, p. 189) que no toman en cuenta los derechos ciudadanos, sino sólo los vínculos partidistas; que excluyen de la esfera pública a aquellos que no responden a la maquinaria política eliminando sus demandas, y que están estrechamente relacionados con la gran concentración de poder en las autoridades locales y la falta de pesos y contrapesos o control político.

Un segundo enfoque de la ciudadanía y el desarrollo local es el de la representación y la participación ciudadana presentado a nivel clásico por John Locke y que corresponde en general al enfoque del pensamiento político liberal de la participación ciudadana. En este caso el gobierno está sujeto al control, escrutinio y juicio de los ciudadanos y sus decisiones, y los proyectos políticos deben de ser sometidos al consenso y aprobación de la representación y la participación de los ciudadanos. Este enfoque representa un cambio drástico del anterior; mientras que el enfoque de súbdito esta centrado en la actividad benevolente del gobierno hacia la sociedad, el de participación ciudadana hace de la relación entre el gobierno y la sociedad una vía de doble sentido donde tanto el gobierno puede influir en los ciudadanos como éstos en el gobierno, en una especie de dialogo y debate público. La participación ciudadana es entendida en este caso como las actividades legales iniciadas por los individuos dentro de la sociedad orientadas a influir tanto en la selección de las autoridades como a consensar las decisiones que éstas toman y evaluar los resultados de la gestión pública (Almond Verba, 1970, p. 36). La participación ciudadana

está entonces estrechamente vinculada al sistema electoral como mecanismo de consulta, y comprende además las actividades de opinión, voz y voto, así como la libre asociación, el referéndum y la iniciativa o solicitud pública.

Uno de los problemas de este enfoque es que da por sentada la existencia de ciudadanos ya formados y listos para ejercer sus derechos, totalmente conscientes y activos políticamente, dentro de un enfoque individualista en el marco de una sociedad homogénea, sin divisiones profundas. Este enfoque es criticado por Carol Pateman quien señala que debe dejarse atrás su base individualista liberal y tomar en cuenta las divisiones estructurales de la organización política de clase, de género, étnica u otras, que nunca aparecen como tales en la agenda política de participación cívica individualista (Pateman, 1989. p. 98).

Sobre la participación cívica en América Latina, Nunes (1994, p. 189) señala que es necesaria la institucionalización de los canales de representación y participación a todos los niveles para poder avanzar hacia la democratización. La demanda de institucionalizar la participación implica sin embargo el establecimiento de sistemas efectivos de comunicación, información, consulta e incluso de decisión entre las autoridades y la sociedad civil. Estos procesos presuponen además la completa libertad de asociación y de expresión de los individuos que en muchas ocasiones continúa condicionada y sujeta a concesiones o permisos estatales o a mecanismos corporativos de control y representación. Puede asentarse que hace falta avanzar sustancialmente en el camino de este tipo de representación y participación ciudadanas. Sin embargo, éste enfoque presenta limitantes importantes en los casos de los grupos de población en estado de pobreza, ignorancia, marginación o discriminación social. El enfoque ciudadano constituye sin duda el camino a seguir para los grupos de la corriente central (el mainstream) de clase media, educada, masculina, mestiza, priísta, y de filiación masónica o católica, pero presenta deficiencias para resolver el problema de participación de los grupos en estado de pobreza o de ignorancia, de los indígenas, de mujeres u homosexuales y de minorías ideológicas o religiosas que tenderán a ser marginados y rezagados en las decisiones políticas básicas. ¿Con qué opciones ciudadanas de desarrollo cuentan estos grupos sociales?

Un tercer enfoque es el que se ha dado en llamar empoderamiento o creación neta de poder, que en la visión clásica puede ser referido a Rousseau pero cuyos voceros más recientes han sido Antonio Gramsci y Paolo Freire. Este enfoque incluye el requisito de la participación cívica, pero además comprende los elementos de educación, organización y de desarrollo político de la población, orientados principalmente a los pobres, analfabetas y de alguna manera a los marginados. En general, esta visión incorpora la idea de que el cambio social, incluido el de los grupos marginados, no puede ser planeado, dirigido y producido a voluntad "desde arriba", de manera racional y desvalorizada. El elemento educacional y organizacional de este enfoque busca resolver el problema del desarrollo que se enfrenta en las situaciones de pobreza o las sociedades con grandes contrastes en la distribución del ingreso, como es el caso de México. Friedmann (1992, p. viii) subraya que para que la gente se haga cargo de su propio destino, se requiere algo más que participación. Para incluir ese "algo más", se propone el término de "empoderamiento" que literalmente significa hacer surgir poder en un grupo. El poder en este caso se entiende como la capacidad para tener un mayor control de las decisiones que afectan la vida de la comunidad o del grupo propio. Este poder es alcanzado por medio de un proceso de aprendizaje y de organización, generalmente con el auxilio de individuos u organizaciones externos a la comunidad, que actúan como agentes facilitadores del proceso.

De acuerdo a la idea de Friedmann, la pobreza es "desempoderamiento" y no sólo una cuestión de mínimos de ingreso o de consumo como se ha concebido frecuentemente. Un presupuesto básico de este enfoque es que economía y política no son cosas diferentes sino partes del mismo fenómeno. No existe por lo tanto un desarrollo "económico" de la sociedad como algo ajeno a las condiciones políticas. Más aún, si queremos realmente atacar el asunto de la pobreza, los asuntos políticos o de poder resultan determinantes y medulares.

Otra propuesta de este enfoque es que las comunidades son relevantes y que los hogares o familias constituyen las unidades básicas de la producción económica y de acción política y, por lo tanto, la pobreza no es un asunto meramente individual sino de los hogares y de las comunidades. La estrategia que se deriva de estos planteamientos es entonces no orientarse hacia los individuos, sino a las familias u hogares y a las comunidades. La estrategia de empoderamiento que propone Friedmann (1992, p. 66) comprende la ampliación del acceso de las comunidades, hogares y grupos sociales marginados a ocho bases de poder social que son: 1) el espacio vital defendible, que puede ser identificado como la vivienda y acceso a la propiedad del suelo; 2) el tiempo libre necesario para pensar y discutir los problemas comunes y organizarse; 3) conocimiento y habilidades; 4) información apropiada; 5) organización social; 6) redes de vinculación con otras organizaciones; 7) instrumentos de trabajo y de vida, y 8) dinero o recursos pecuniarios. El empoderamiento se da entonces cuando las comunidades, los hogares y los grupos marginados desarrollan una variedad de estrategias para aumentar su acceso a una o más de estas bases, y mejorar de esta manera su existencia. Aunque estas estrategias pueden darse de manera aislada en personas u hogares individuales, son más efectivas y sus efectos más duraderos si se dan de manera colectiva por medio de la organización política.

En México la sociedad civil ha estado dejando de ser una sociedad débil y subordinada frente al Estado (Aguilar, 1998). Esto es especialmente evidente en los movimientos urbanos-étnicos y de grupos minoritarios donde, hasta hace poco, el patrimonialismo, el caciquismo y el corporativismo habían sido los patrones comunes de comportamiento. Durante la década de los noventa, este tipo de controles ya no funcionan y el gobierno ha perdido el control y el monopolio de la representación de los movimientos urbanos populares. La estrategia de empoderamiento parece presentar opciones de desarrollo para estos grupos de población.

Para concluir, la idea es que la participación ciudadana y el empoderamiento de las comunidades y grupos sociales marginados constituyen condiciones y requisitos necesarios del desarrollo regional y comunitarios. En muchas situaciones de los países en desarrollo, no es suficiente considerar los componentes de la representación y la participación cívica a la manera liberal, sino que se requiere también el empoderamiento de los grupos marginados, que forman una parte significativa de la población, que carecen de la información, de las habilidades, y del tiempo para participar de lleno en el proceso político de participación y representación. Lo que hace falta entonces son procesos informativos y de aprendizaje que eleven la dignidad de las personas de la calidad de meros espectadores y receptores de las políticas públicas hacia niveles dignos de representación, participación y acción colectiva.

Candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin.
Investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.colmex.mx

Bibliografía

Aguilar, Luis F., "Sociedad civil y política social", *El Mercado de Valores*, octubre de 1998, pp. 45-53.

Almond, Gabriel A. y Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.

Nunes, Edison, "Introducción", F. Carrión et al. (comp.) *Municipio y democracia.*

Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina, Sur, Santiago de Chile, 1991, pp. 13-36 y pp. 183-205

Nunes, Edison, "Conclusión", A. Rodríguez y F. Velázquez (comps.), *Municipio y servicios públicos. Gobiernos locales en ciudades intermedias de América Latina*, Sur, Santiago de Chile, 1994, pp. 183-205.

Pateman, Carol, "The Civic Culture: A Philosophic Critique", en Gabriel A. Almond y Sidney Verba (comps.), *The Civic Culture Revisited*, Sage, Newbury Park, 1989, pp. 57-102.

Friedmann, John, *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Blackwell, Cambridge, Mass., 1992.

Distribución de la riqueza por regiones

Distribución de la riqueza por regiones

PIB estatal y aportaciones del ramo 33 a entidades federativas

La participación de los estados en el PIB nacional es heterogénea. Destaca la contribución del DF y de los estados que cuentan con las principales ciudades del país. Aunque no sigue los mismos patrones, la distribución de recursos a los estados por medio del Ramo 33 también es desigual. La creación de este ramo es un paso importante hacia la descentralización del gasto público en México. Representa aproximadamente 15% del gasto primario del gobierno federal, y su gestión está en manos de las gubernaturas y los municipios. El Ramo 33 es una vertiente de la coordinación entre la Federación y los estados, adicional a las participaciones y a los convenios fiscales. Los recursos se destinan primordialmente a la infraestructura social de las comunidades, a los servicios de salud, a la educación básica y al fortalecimiento de los municipios. Esta partida presupuestal concentró la mayor parte del Ramo 26 (base del Pronasol), y para su distribución entre los estados se privilegió el criterio de marginación. Así, las entidades más pobres son las que más reciben en términos absolutos.

PIB ESTATAL 1996: PARTICIPACIÓN EN EL NACIONAL
(Porcentaje)*



* Nota metodológica: En 1999, tuvo lugar el cambio de año base del Sistema de Cuentas Nacionales de México de 1980 a 1993. El cambio de metodología propició que se registraran modificaciones significativas en la composición estructural del PIB por entidad federativa. Los datos más recientes contabilizados con el nuevo año base son los correspondientes a 1996, y son los que se reportan en el mapa.

APORTACIONES DEL RAMO 33 POR ESTADO 1998
(Millones de pesos)



Investigación: Javier González con datos de INEGI, SCNM, Producto Interno Bruto por Entidad Federativa 1993-1996, y 4o Informe de Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (Anexo). Mapa: MAGA/GJ.