



Praxis ciudadana para el diseño de políticas públicas sociales

Citizen praxis for the design of social public policies

Fecha de recepción: marzo, 04 de 2021

Fecha de aceptación: mayo, 10 de 2021

Jorge Arzate*

Resumen

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

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

Abstract

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

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

126

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

Ciudadanía, cohesión social y producción de bienestar

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

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

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

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

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

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

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

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

128

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

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

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

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

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

129

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

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

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

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

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

130

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

Jorge Arzate

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