

Exclusión y estrategias para una **ciudadanía** ampliada

Eduardo Hernández González
Coordinador

EXCLUSIÓN Y ESTRATEGIAS PARA UNA
CIUDADANÍA AMPLIADA

EXCLUSIÓN Y ESTRATEGIAS PARA UNA **CIUDADANÍA AMPLIADA**

Eduardo Hernández González
(Coordinador)



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de la Ciénega

Primera edición 2015

D.R. © 2015, Universidad de Guadalajara
Centro Universitario de la Ciénega
Av. Universidad # 1115
Col. Lindavista
47820 Ocotlán, Jalisco, México

ISBN: 978-607-9371-76-0

Impreso y hecho en México
Printed and made in Mexico

CONTENIDO



Introducción 9
Eduardo Hernández González

PRIMERA PARTE

REFLEXIONES ENTORNO DE LA CIUDADANÍA Y LA EXCLUSIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

UNO. El imperativo de la ciudadanía democrática.
La exclusión contra la ciudadanía en México 17
Hugo Rangel Torrijo

DOS. El Estado ausente: Marcos institucionales de la exclusión
y la ciudadanía 39
Sergio Lorenzo Sandoval Aragón

TRES. Ciudadanía excluyente y participación política.
Los desafíos para América Latina 65
Ricardo Sebastián Piana

CUATRO. Democracias incluyentes: el reto de los regímenes
latinoamericanos para dinamizar la participación ciudadana 89
*Omar Esteban Macedonio Maya, Magdiel Gómez Muñiz
y María de Lourdes Manzanero Trejo*

SEGUNDA PARTE

PROCESOS Y FORMAS LOCALIZADAS DE LA EXCLUSIÓN-INCLUSIÓN EN LAS QUE SE EXPRESA EL DÉFICIT DE LA CIUDADANÍA PLENA

- CINCO.** La inclusión imaginaria. Sobre el impacto real
de los telecentros como herramientas de desarrollo social 103
David Ramírez Plascencia
- SEIS.** La brecha digital entre los migrantes mexicanos en los Estados
Unidos en las redes sociales virtuales. ¿Quiénes siguen sin usarlas? . 115
Leticia Hernández Vega y Antonio Ponce Rojo
- SIETE.** La equidad en el acceso, la permanencia y el egreso en la
educación superior en México para la construcción de ciudadanía . 137
*Jesús Ruíz Flores, José Antonio Ramírez Díaz
y Arturo Benítez Zavala*
- OCHO.** Cuerpos, poder y exclusión. La construcción del cuerpo
femenino en la prensa tapatía de 1970 157
Liliana Ibeth Castañeda-Rentería y Gisela Valdés Padilla
- NUEVE.** De “isleños-nativos” a raizales en el Archipiélago
de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Historia de la
construcción de identidades étnico-culturales y sus implicaciones
en el contexto multicultural insular 173
Sally Ann G. Taylor

INTRODUCCIÓN

El libro *Exclusión y estrategias para una ciudadanía ampliada* tiene como objetivo dar a conocer trabajos de reflexión e investigación acerca de una variedad de problemas sociales en los que sobresale la carencia de garantías individuales, sociales y políticas por parte del Estado o la falta de efectividad en la exigencia de los derechos por parte de los individuos y grupos que permitirían el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Sabemos que existen diversas concepciones acerca de la noción “ciudadanía”, pero, en términos generales, alude a un estatus que adquieren los sujetos en el marco de una formación sociopolítica dada. La ciudadanía supone la existencia de sujetos capaces de tomar decisiones de manera reflexiva y actuar en consecuencia; por ello implica derechos y obligaciones.

En la teoría política existe un debate, iniciado en la década de los cuarenta por Thomas Henry Marshall (1949), acerca de “lo que es” o “debería ser” la ciudadanía. Es decir, se discute acerca de cuáles son los valores centrales que deben traducirse en derechos y cuál debe ser el accionar de los sujetos en su calidad de ciudadanos. Este debate continuó desarrollándose, en el marco de la teoría política, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx y lo que va del XXI. De este debate se destaca el valor central que ha adquirido la participación ciudadana en la consolidación de los Estados democráticos.

En este libro colectivo tomamos como principios rectores los derechos humanos universales, de manera que las reflexiones e investigaciones que se presentan dan cuenta de la exclusión en el acceso a los recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes de los ciudadanos de diversos colectivos sociales y en distintas regiones del país y de Latinoamérica.

Por lo tanto, la inclusión social dada por el acceso a esos recursos establece la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía, y la exclusión se expresa en la precariedad de los titulares de los derechos (personas o grupos de personas) para participar activamente en la construcción de una ciudadanía plena y una sociedad democrática.

En este sentido, la exclusión y la ciudadanía son conceptos que se autoexcluyen en una dinámica de autorreforzamiento, en virtud de que, cuando gana terreno uno, lo pierde el otro. Por otro lado, la noción de ciudadanía ampliada alude en este caso a principios básicos de igualdad de los ciudadanos en el marco de las libertades que los sistemas democráticos garantizan. Por ello, la exclusión no es limitar solo la pertenencia, sino también las capacidades y las libertades sociales de los ciudadanos.

Por ello, los temas que se abordan están inscritos a partir de los factores que el concepto de ciudadanía¹ articula desde su aparición, estos son: El factor civil, que alude a las capacidades para el ejercicio de las libertades individuales. El factor político, constituido por los derechos y deberes políticos y de participación ciudadana en sus distintas formas. El factor social, por la garantía de las aspiraciones a una vida digna y al bienestar social de los individuos, con todo lo que ello implica.

El contenido del libro está estructurado en dos partes y nueve capítulos. La primera parte está dedicada a la reflexión en torno a la ciudadanía y la exclusión en el contexto de las democracias contemporáneas.

En el capítulo uno, Hugo Rangel, a partir del análisis del déficit del Estado mexicano para garantizar la ciudadanía jurídica a sus habitantes, plantea que la ciudadanía no solo se otorga u obtiene por el mero hecho jurídico de aparecer en la Constitución y en el discurso de los gobiernos; además de ello, se requiere una ciudadanía democrática basada en el respeto al derecho fundamental de ejercer la propia ciudadanía. Lo que hace a los sistemas democráti-

1. Véase: Moreno, L. (2003). *Ciudadanía, desigualdad social y Estado del bienestar*. *Hdl.handle.net*. Retrieved 7 September 2015, from <http://hdl.handle.net/10261/1570>

cos desarrollados es que cuentan “con una sociedad civil robusta y dinámica, nutrida por una gran participación ciudadana”.

En el segundo capítulo, Sergio Sandoval analiza el significado del Estado, desde sus orígenes hasta la Constitución del Estado moderno, para plantear que la Constitución del Estado moderno implicó la construcción simultánea de la ciudadanía; por lo tanto, el déficit del Estado moderno se expresa a su vez en un déficit de ciudadanía. No obstante, la exclusión debe entenderse más como desafiliación, en la medida en que en la realidad se trata de un fenómeno de exclusión relativa, que el autor ejemplifica con el problema de la economía informal. A partir de ello, considera que la ciudadanía plena “solo es posible si existe un Estado (social) fuerte que la garantice”.

La crisis del Estado moderno en América Latina tiene sus raíces en diversas crisis que cuestionan su razón de ser, a saber: el trascendental valor de la razón y la planificación que supone la organización política. En el capítulo tres, Ricardo Sebastián Piana asume el declive del Estado en virtud de las crisis que lo despojan de sus funciones primordiales, y señala que fenómenos como la globalización y la digitalización plantean la necesidad de que el Estado se transforme para que asuma funciones a-territoriales que regulen recursos a-territoriales, como el capital y el saber tecnológico. Asimismo, el autor centra su análisis en el fenómeno conocido como *desafección a la democracia*; para ello hace una revisión de algunos de los indicadores para valorar la participación ciudadana y la satisfacción ciudadana con respecto a su gobierno, en América Latina, para argumentar la crisis del Estado y la existencia de una democracia sin ciudadanos, o, mejor dicho, una democracia con ciudadanos de baja intensidad.

Esteban Macedonio, Magdiel Gómez y María de Lourdes Manzanero, en el capítulo cuatro, reflexionan en torno a los sistemas democráticos latinoamericanos caracterizados por el conjunto de problemas identificados por el PNUD: 1) debilidad estatal, 2) crisis de representación, 3) desigualdad en la riqueza, 4) pobreza multidimensional y, 5) cesarismo, que habla de la proclividad de los sistemas políticos latinoamericanos a impulsar figuras ejecutivas con un alto control específico del proceso político. Ante esto, los autores plantean la necesidad de pasar de la democracia electoral a

la democracia participativa a través del desarrollo de marcos normativos que incluyan figuras legales y de participación ciudadana, como la consulta popular, el plebiscito, el referéndum y el presupuesto participativo.

La segunda parte del libro, titulada *Procesos y formas localizadas de la exclusión-inclusión en las que se expresa el déficit de la ciudadanía plena*, está dedicada a la presentación de trabajos que estudian y analizan, por un lado, proyectos de política pública orientados a combatir los procesos de la exclusión social, y, por el otro, trabajos que abordan las formas en que grupos sociales se encuentran excluidos del proyecto social y, por lo tanto, de la posibilidad de ejercer una ciudadanía plena en el contexto de los sistemas democráticos de facto.

En el capítulo cinco, David Ramírez analiza el impacto de los proyectos en materia de políticas públicas desarrollados con el propósito de eliminar los problemas de desarrollo y marginación en México. En particular, el autor discute la eficacia de *e-México*, de alcance nacional, y *CASA*, de alcance local. Como resultado de su análisis, concluye que la pobreza y la marginación son demasiado complejas para ser paliados únicamente con infraestructura tecnológica, por ello la eficacia de este tipo de proyectos es limitada, en razón de que en su diseño no se parte de las opiniones y necesidades de los grupos marginados que pretenden atender.

La brecha digital se ha constituido en la actualidad en una forma de exclusión social basada en la división digital, que va más allá de la simple diferencia entre quienes están conectados y quienes no. Esto, en virtud de que la Internet es en la actualidad (en su último estadio, la red de redes *interconecta cosas*) más que un medio para comunicarse, ya que determina la posibilidad de acceder a un gran número de servicios y facilidades que están disponibles en línea. Siguiendo este argumento, Antonio Ponce y Leticia Hernández presentan, en el capítulo seis, un estudio de las características específicas que la *brecha digital* tiene entre los migrantes mexicanos en los Estados Unidos, basándose en el análisis del uso que los migrantes mexicanos radicados en Estados Unidos hacen de las redes sociales en línea, conformadas por las oficinas consulares mexicanas en los Estados Unidos a través de *Twitter*.

Jesús Ruíz, José Antonio Ramírez Díaz y Arturo Benítez Zavala, en el capítulo siete, abordan el tema de la equidad en el acceso, la permanencia y el egreso de grupos vulnerables, mediante la aplicación de una prueba piloto para la identificación de los indicadores que permitan valorar los procesos de exclusión en el sistema de educación superior en México. La propuesta de los autores es que dichos indicadores ofrezcan elementos de análisis para la reorientación de las políticas educativas en nuestro país, y el desarrollo de programas para la erradicación de la exclusión en el campo de la educación, considerada esta como estratégica para el desarrollo de la ciudadanía en las sociedades modernas.

El capítulo ocho, titulado *Cuerpos, poder y exclusión. La construcción del cuerpo femenino en la prensa tapatía de 1970*, de Lilliana Ibeth Castañeda-Rentería y Gisela Valdés Padilla, explora el contenido discursivo en la prensa acerca del cuerpo femenino y la feminidad. Particularmente, las autoras realizan un análisis del contenido del periódico *El Informador*, para dar cuenta de los referentes culturales que son testimonio de la exclusión histórica de que han sido objeto las mujeres. Como ejemplo de ello, destacan las autoras que la representación de la mujer y del cuerpo femenino no solo resultaba incompatible con la participación política, sino además se expresaba incluso con la posibilidad del estudio y el ejercicio de profesiones como la ingeniería.

Sally Ann G. Taylor, en el capítulo noveno, analiza la historia reciente sobre la construcción de identidades étnico-culturales de los raizales del archipiélago colombiano de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a partir de su reconocimiento constitucional en 1991 como un grupo étnico. Este hecho, señala la autora, produjo consecuencias más negativas que positivas, en virtud de que la diferenciación cimentada en la reconfiguración del Estado nacional, que se reconoce como multicultural, pero centralizado, no admite la diversidad, la descentralización y la amplia participación de las comunidades en las decisiones que afectaron su devenir.

Con este brevísimo intento por recapitular el contenido del libro, esperamos cumplir nuestro cometido de haber sembrado en el lector la curiosidad para adentrarse en la revisión de los temas tratados en el documento, puesto que la riqueza de los argumen-

tos solo puede ser apreciado, en su justa dimensión, con la lectura reflexiva de cada uno de los capítulos que lo componen.

Finalmente, nos resta precisar que los trabajos incluidos aquí fueron presentados en el marco del VI Encuentro Nacional y III Internacional sobre Estudios Sociales y Región, celebrado en el 2013 en el Centro Universitario de la Ciénega, de la Universidad de Guadalajara, que tuvo como tema articulador “Contextos plurales e inequidades sociales”. De este modo, los distintos capítulos que integran el libro fueron dictaminados por un comité revisor formado por el doctor Jorge Ramírez Plascencia, de la Universidad de Guadalajara, y la doctora Norma Angélica Gómez Méndez, de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Asimismo, uno de los criterios que guiaron la selección de los capítulos fue incluir trabajos que abordarán procesos y formas localizadas en las que se exprese el déficit de la ciudadanía plena de grupos sociales diversos.

Eduardo Hernández González

PRIMERA PARTE

.....

REFLEXIONES ENTORNO DE LA CIUDADANÍA
Y LA EXCLUSIÓN EN EL CONTEXTO DE LAS
DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

UNO

.....

EL IMPERATIVO DE LA CIUDADANÍA DEMOCRÁTICA. LA EXCLUSIÓN CONTRA LA CIUDADANÍA EN MÉXICO

Hugo Rangel Torrijo¹

Introducción

Este artículo se propone abordar el concepto de ciudadanía más allá de la formalidad jurídica, asumida como base de la inclusión y la participación social. Exponemos la concepción clásica de Marshall vinculada al Estado de bienestar y, en contrapartida, presentamos nuestra definición de una ciudadanía democrática. Mostramos que en México existe una erosión de la ciudadanía, ya que los derechos inscritos en la Constitución no se cumplen. Comprobamos las desigualdades extremas y la exclusión existente en México, así como un discurso del poder que niega la pobreza y la desigualdad para justificar la imposición de políticas en beneficio de las élites. En este sentido, llamamos la atención hacia el imperativo de tomar en cuenta la ciudadanía para contrarrestar la exclusión. Argumentamos que la igualdad y la participación construyen una ciudadanía moderna. Insistimos, asimismo, en que el desarrollo de la democracia en México requiere que se construyan políticas públicas consustanciales a esta ciudadanía democrática.

1. Profesor e investigador de la Universidad de Guadalajara y profesor asociado de la Universidad de Quebec-Montreal (Canadá).

Ciudadanía: De la ambigüedad al imperativo político

¿Qué significa la ciudadanía? El de ciudadanía es un concepto polisémico, cuya ambigüedad se presta al abuso y la manipulación desde las esferas del poder. Ciudadano es quien forma parte de la ciudad, es decir, forma parte de la *res publica*. En este sentido, coincidimos con Bellamy (2006), para quien la ciudadanía democrática es la membresía en una democracia política. No se puede disociar democracia y ciudadanía.

Es usual que los gobiernos pretendan promover la ciudadanía. El mexicano no es la excepción. Pero, ¿es cierto que la promueven? ¿Es suficiente promoverla con enunciados, leyes o con la burocracia? Por ejemplo en México la burocracia pretende promover la ciudadanía.²

En la antigüedad, en Atenas, los ciudadanos podían votar y participar en las asambleas, y era esa característica lo que los hacía ciudadanos. En occidente hemos adoptado esa noción; sin embargo en la República griega, los esclavos fueron ignorados. Constant (2010), como otros autores, reclama una libertad de los antiguos; es decir, una libertad política y colectiva. Sin embargo, es importante reconocer que durante la Revolución Francesa, luego de la Declaración de los Derechos Humanos, los derechos de las mujeres fueron sistemáticamente excluidos (Dupuis, 2013). En la fundación de los Estados Unidos también los esclavos fueron ignorados y los grupos indios fueron excluidos, incluso recientemente. Más aún, en la actualidad los inmigrantes y los indocumentados, en particular los mexicanos, no cuentan con el reconocimiento de ciudadanos en esa nación (Chomsky, 2013). Si históricamente han existido diferentes formas de exclusión, este hecho no justifica la exclusión en la actualidad.

Al abordar el tema de la ciudadanía, nos enfrentamos en la dicotomía “estatus legal” vs. “actividad deseable” (Kymlicka, 1994). Más que actividad, se trata de un ejercicio de derechos, aunque evidentemente esta dicotomía es una expresión de lo que es y lo

2. Por ejemplo, existe la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

que debe ser en política; es decir, entre el *statu quo* y los ideales. Abordar este debate rebasa el espacio de este artículo, baste decir que en el contexto mexicano no solamente es legítimo y deseable, sino además un imperativo, aspirar a una ciudadanía acorde con una sociedad más democrática. En este sentido, subrayamos que la democracia comprende varias dimensiones interdependientes que construyen la ciudadanía: las libertades, la justicia y la igualdad (Rangel 2011).

En 1950, el sociólogo inglés T. S. Marshall conceptualizó la ciudadanía como un estatus compuesto de tres elementos: a) el civil, que abarca las libertades; b) el político, para participar en el ejercicio del poder político, y c) el social, que comprende los derechos económicos y la seguridad social “para vivir acorde con los estándares prevalecientes en la sociedad” (1950, pp. 10-11). Esta conceptualización tuvo un gran impacto en la posguerra en un contexto de construcción de una sociedad de bienestar en Europa. Posteriormente se desarrollaron otras concepciones de la ciudadanía que mostraron las limitaciones de esta propuesta, incluso en el contexto británico. Como señala Turner, la teoría de Marshall supuso erróneamente que los derechos ciudadanos son evolutivos y acumulativos. En efecto, Marshall supuso que el derecho civil se obtuvo en el siglo XVIII, el político en el siglo XIX y el social en el XX. Turner cuestiona que los derechos sean adquiridos históricamente de esta manera lineal, ya que en la actualidad sabemos que los podemos perder en la sociedad de mercado bajo la lógica económica (Turner, 1999, p. 272).

MacRae-Buchanan (2013), por su parte, señala que concebir estos derechos de manera tripartita e histórica oscurece su comprensión y distorsiona la idea de que los derechos sociales son nuevos (2013, p. 4). MacRae-Buchanan señala que una crítica no significa descartar a Marshall; sin embargo, adoptar la clasificación de derechos de Marshall implica apoyar el *status quo* y evita una posición crítica de la ciudadanía (2013, p. 5).

Turner se pregunta si el modelo de Marshall siempre se refirió a la ciudadanía como un “estatus”, y hasta qué punto concibió un ciudadano pasivo. En los Estados históricos que describió, ¿los ciudadanos fueron activos siempre en cada uno de las etapas, o cuando adquirieron dichos derechos? ¿En el Estado de bienestar

pleno supondría un ciudadano que no participa? Esto no sucede en los países más desarrollados, donde se valora la participación.

Por su parte, Giddens señala que en la época de Marshall la mayoría de la gente pensaba que el Estado bienestar continuaría su marcha; sin embargo, “el colapso de la visión Marshall se debe no solamente al neoliberalismo (que acabó con el proyecto clásico de bienestar), sino también a los cambios de las sociedades modernas” (Giddens, 1996, p. 67). En efecto, el problema reside en que el modelo ya no responde a una sociedad en mutación, y la familia actual y sus necesidades ya no corresponden a lo existente en 1950.

Es importante destacar la observación de Giddens, en el sentido que Marshall basó su modelo en la Gran Bretaña y no puso atención a eventos o estructuras transnacionales (Giddens, 1996, p. 67). Como Mann indica, Marshall no tomó en cuenta ningún otro país (Mann, 1987, p. 340) por lo que ha sido tildado de “anglocentrista”. Esto constituye una gran limitación, ya que el desarrollo de las teorías políticas exige una visión macroanalítica y comparada, como señala Sartori (2002). La definición de Marshall fue también criticada como un modelo exclusivo para los hombres blancos, que deja de lado la participación de las mujeres (Fraser, 1995). En efecto, Marshall se refirió al derecho de los hombres (Marshall, 1950, p. 20). Sin embargo, no percibió las demandas de las mujeres, porque no formaban parte del sistema de bienestar social de su época. Más aún, otras dimensiones de la ciudadanía han sido expuestas recientemente, como los derechos de manifestación cultural de minorías (Kymlicka, 1995) y de su reconocimiento (Taylor, 2009). Esto se explica porque el esquema de Marshall fue propuesto antes de los movimientos de derechos civiles en los años 60 en los Estados Unidos. Algunos autores hablan incluso de una “revolución de los derechos” ocurrida desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la ONU en 1948 (Ignatieff, 2007).

Giddens insiste que Marshall aborda escasamente la democracia, ya que su esquema depende de sistemas de bienestar social porque “el Estado de bienestar provee una integración completa del ciudadano al orden social” (1996, p. 67). Este es un punto angular que nos distancia del enfoque de Marshall, porque asumimos

una perspectiva democrática, en un país como México que está lejano de dicha “integración completa”. Además, como señala Hall, el capital social, comprendido como la plenitud ciudadana de participación, se encuentra en declive en su dimensión de sociedad de bienestar clásica (2002, p. 55). Por ello Hall propone tomar en cuenta las dimensiones asociativas de la participación.

Michael Mann celebra el hecho de que Marshall propusiera una alternativa al concepto de lucha de clases, pero se equivocó, debido a que “la ciudadanía está en continua tensión con las desigualdades de clase que el capitalismo genera” (Mann, 1987). Este autor mostró que los estadios descritos por Marshall fueron en realidad largas luchas de clases para lograr la ciudadanía. Perry Anderson es más radical y critica a Marshall por haberse convertido en el teórico del bienestar y encabezar una escuela de sociología oficialista en la posguerra (Anderson, 1990b).

Cabe señalar que Richard Sennett concluye su estupendo libro sobre el valor del respeto comentando que Marshall supuso que el Estado de bienestar británico reemplazaría el estatus diferencial (asociado a las clases) por un estatus uniforme de ciudadanía (Sennett, 2003, p. 272). Sin embargo, a pesar de que Marshall no hizo una apología de la desigualdad, muchas desigualdades persistieron bajo el sistema que defendió, nos comenta Sennett. Entonces es pertinente que nos preguntemos, si las desigualdades tan significativas persistieron incluso bajo el esquema de Estado de bienestar de Marshall en Gran Bretaña, ¿cómo podríamos aceptar que continúen desigualdades y exclusiones tan graves como las que señalaremos en México?

En suma, a pesar de su visión social, nosotros no adoptamos la definición de Marshall por las siguientes razones, más allá de que haya sido rebasada teóricamente: a) la llamada ciudadanía social correspondería a un Estado o etapa social: ¿si en México no se han consolidado los derechos civiles quiere decir que se encuentra en el siglo XVIII, según Marshall? b) El esquema está basado en el desarrollo histórico de Gran Bretaña y no es extrapolable. Además, como sabemos, México no desarrolló un Estado de bienestar en el siglo XX. Este modelo es justamente la antítesis del discurso neoliberal de la clase política y los medios de comunicación en México. c) El autor concibe la ciudadanía como un “estatus”, no como una

condición indispensable para ejercer la democracia. d) El esquema de Marshall permite la existencia de desigualdades, una vez que se “adopta” el modelo de Estado de bienestar. De esta manera, se puede pretextar su implementación, justificando que una parte sustancial de los ciudadanos sea excluida de dicho modelo. e) El esquema explicativo de Marshall soslaya las tensiones y los conflictos inherentes a la lucha por la ciudadanía (Mann, 1987).

¿El hecho de excluir el modelo de Marshall significa que solamente tomemos en cuenta el carácter político de la ciudadanía? Desde luego que no; todo lo contrario: nuestra perspectiva es más amplia que la de Marshall, ya que abarcamos aspectos que su esquema ignoró; por ejemplo, el sistema de justicia, el medio ambiente y el reconocimiento sociocultural. Justamente denunciamos el hecho de que no se atiendan todas y cada una las dimensiones esenciales de la ciudadanía.

¿Qué concepto de ciudadanía adoptamos? El de una ciudadanía democrática. Esta perspectiva democrática que seguimos consta de las dimensiones esenciales de la democracia que integran los siguientes derechos (Rangel, 2011): libertades para todos los ciudadanos (no solamente para las élites); equidad de los ciudadanos (servicios de salud y vivienda); un sistema de justicia garante de la seguridad, la paz y los derechos humanos (Rangel, 2009, 2012); acceso a una educación pública de calidad; derecho al medio ambiente saludable (agua potable y aire limpio); derecho a una información independiente por la vía de los medios públicos de comunicación; reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas a definir su identidad, sin menoscabo de su ciudadanía nacional;³ reconocimiento de las condiciones injustas y de violencia contra las mujeres (Rangel, 2014). Además, la dimensión política es importante porque no solamente atiende al derecho a participar en elecciones equitativas, sino además por dos dimensiones que se han evitado deliberadamente por los poderes hegemónicos en el país (circunstancia que explica la escandalosa exclusión que señalamos más abajo).

3. Derechos consignados en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007), así como los informes de R. Stavenhagen que la precedieron.

Primero: la dimensión política implica una participación real de los ciudadanos para incidir en las políticas públicas, de modo que converja con el cumplimiento de los derechos que constituyen la ciudadanía democrática. Hemos mostrado que la participación ha sido coartada por el discurso oficial (Rangel, 2013), mientras que la participación real ha sido negada sistemáticamente (por ejemplo, en la reforma energética (Rangel, 2011)).

Segundo: La necesidad del imperativo ciudadano. La ausencia de políticas públicas democráticas hace ineludible que se luche políticamente para acceder a una ciudadanía democrática. En efecto, la reiterada opacidad, el privilegio de intereses de grupo sobre el del público —como en las políticas de la industria del juego (Rangel, 2013b)—, así como el escaso compromiso de la clase política (gobierno y partidos), sin mencionar la corrupción rampante e impune, hacen imperativo un reclamo ciudadano y académico. La confrontación de que tanto habla Chantal Mouffe y su “modelo conflictual de ciudadanía” (Cohen y Spesnky, 2009), serían palabras huecas si no se reconoce la legitimidad de este reclamo de la sociedad mexicana.

La exclusión que señalamos en México tiene consecuencias concretas para los ciudadanos que van más allá de la enunciación y la legislación. ¿De qué sirve que se enuncie una ciudadanía con tres o diez derechos, si ninguno es efectivo? En este sentido es pertinente retomar la conocida definición de Arendt, en el sentido de que *la ciudadanía es el derecho a tener derechos*. Como señala Näsström, (2014) esta frase está más vinculada a la democracia que a la política en sí. En efecto, insistimos en que el hecho de que millones de mexicanos no puedan hacer efectivos sus derechos hace que no sean ciudadanos, y por lo tanto no se cumplen las exigencias mínimas para hablar de democracia. Esta situación muestra con claridad que el país no accede a la democracia plena si los mexicanos no tienen el derecho de tener derechos.

Exclusión en México, erosión de la ciudadanía

La ciudadanía a que hace referencia la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 34 contiene las carac-

terísticas que requiere el individuo para poder participar políticamente (mayoría de edad y tener “un modo honesto de vivir”). Cabe mencionar que la Constitución hace referencia 52 veces a los ciudadanos. Esta ciudadanía legal representa un estatus formal, pero evidentemente no es garante de que el individuo pueda ejercer sus derechos, porque incluso para ejercerlos se exige que la persona tenga documentos oficiales. Sin embargo, el acceso mismo a estos documentos está lejos de ser un derecho universal para los mexicanos. Más aún, estos documentos básicos se exigen para tener acceso a ciertos servicios, ya que se estima (a ciencia cierta se ignora) que diez millones de mexicanos carece de acta de nacimiento.⁴ La ausencia de este documento se explica por la pobreza, por las costumbres o por la falta de confianza en las autoridades. Sea cual fuere el motivo, la ausencia de este documento impide que se tenga la credencial para votar. Además, sin esta credencial no solamente se impide votar, sino también, al tratarse de un documento de identidad, imposibilita el trámite de documentos oficiales o ante algún banco. Esta situación pone en fragilidad financiera a personas sin crédito. Además, el no tener dicha acta impide tener un pasaporte para viajar legalmente, imposibilita tener un Curp o una RFC, lo que bloquea los trámites ante una burocracia feroz como la mexicana. Huelga decir que sin dicho RFC se vive en la informalidad. Lo grave es que sin dicha acta no se puede tener acceso a una credencial del IMSS y, por tanto, a servicios médicos, o incluso a inscribirse en cursos de educación de adultos que ofrece el INEA.

Hay que enfatizar que la exclusión no es meramente administrativa. Existen evidencias de que la exclusión en México es sistemática, y ello se advierte en indicadores básicos de ingresos, empleo, salud, educación y acceso a servicios básicos. En efecto, estos indicadores dan cuenta de la existencia de amplios segmentos de la población que no tienen los medios para ejercer una ciudadanía plena.

4. Según un estudio de la UNAM (*La Jornada*, “La Crónica”, 20 febrero 2012) se trata de un 10.8% de la población.

Al respecto, la siguiente información sobre empleo e ingresos muestra esta exclusión: en 2013, de una población total de casi 110 millones de personas en México, 6 millones 250 mil trabajadores sobreviven con un salario promedio de 65 pesos por día; casi 11 millones 700 mil mexicanos perciben hasta 130 pesos diarios. Además, casi diez millones de trabajadores ganan salarios de hasta 190 pesos.⁵ Esto da una idea de que un segmento importante de la población tiene ingresos claramente insuficientes para mantener una familia, ya que el estudio de donde se obtuvieron estas cifras indica una reducción del consumo de alimentos debido a la disminución del poder adquisitivo real en los últimos 30 años. Más aún, existe un importante desempleo, que, si bien las fuentes oficiales es bajo 5.4% (es decir, 2.6 millones de personas);⁶ esta tasa considera trabajadores a quienes trabajan de manera informal, por lo que priva la precariedad y la falta de prestaciones. Según varios organismos, en México los trabajadores informales han crecido en los últimos años.⁷

En estas circunstancias, una mayoría de los mexicanos no puede tener acceso a condiciones dignas de vida, más que materiales. Se trata de derechos humanos que están incluso consignados en la Constitución Mexicana. Por ejemplo, el derecho a la vivienda,⁸ el derecho a la salud y el derecho a un medio ambiente sano. Sin embargo, la pobreza impide a una parte importante de la población acceder a dichos derechos. Por ejemplo, estimaciones oficiales recientes indican que diez millones de mexicanos no tienen acceso a servicios de salud.⁹ Estas carencias son evidentes a pesar de que el derecho a la salud está consignado en la Constitución.¹⁰ Además,

-
5. Reporte 109 del Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
 6. Revista *Expansión*, con datos del INEGI, 12 agosto de 2013.
 7. La OCDE ha señalado que con la crisis de 2008-2009 se registró un mayor aumento del sector informal que durante la crisis de 1994-95 (OCDE, 2010).
 8. El artículo cuarto, párrafo quinto, establece: “toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.
 9. Según Gabriel O’Shea Cuevas, Comisionado Nacional de Protección Social en Salud de la Secretaría de Salud, *El Universal*, 13 noviembre 2013.
 10. El artículo 4º establece: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. Toda persona

ante la falta de acceso a servicios públicos de salud, las personas tienen que recurrir cada vez más a servicios médicos onerosos que merman más aún su nivel económico. Cabe señalar que la clase política goza de prestaciones para servicios de salud privados de lujo.¹¹

Por otra parte, por lo que respecta el medio ambiente, fuentes oficiales aceptan que nueve millones de mexicanos carecen de agua potable.¹² Cabe mencionar que algunas asociaciones civiles, como la Coalición de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua, indican que se trata de 22 millones y que además, existen 13 millones de mexicanos que reciben solamente agua contaminada (Milenio, 21 enero 2014). Más aún, las autoridades de los Estados Unidos, Canadá y Europa Occidental previenen a sus ciudadanos que visitan México de que el agua de los grifos no es potable, incluso en los hoteles de lujo.¹³ Sin embargo, una vez más, el artículo cuarto constitucional “garantiza” el derecho de los mexicanos a contar con agua potable.¹⁴ Cabe señalar que el gobierno federal ignora este problema.

Cada vez más la opinión pública reconoce la necesidad de los humanos de vivir en ambientes sanos; es decir, sin contaminación. Sin embargo, como parte de las contradicciones de los sistemas de justicia y la debilidad de las instituciones, los mexicanos estamos expuestos a medioambientes contaminados que afectan nuestro desarrollo humano. Por ejemplo, el Río Grande de Santiago, en Jalisco, recibe la descarga de 280 industrias, por lo que se han identificado más de mil sustancias químicas nocivas para la salud. La población ribereña y, en general, la que vive en las poblaciones vecinas al río, comprueban los graves impactos de salud como consecuencia de dicha catástrofe ambiental. De esta manera, los

tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar”.

11. Cada año, la alta burocracia en el país (330 mil funcionarios) absorbe alrededor de 2 mil 249 millones de pesos en seguros de gastos médicos mayores, pagados con recursos públicos (*La Vanguardia*, 22 de febrero de 2015).
12. Información del director de la Comisión Nacional del Agua (*El Universal*, 19 abril de 2012).
13. Ver, por ejemplo, el sitio del Public Health Agency of Canada y el sitio Foreign travel advice del gobierno de Reino Unido (GOVUK).
14. Artículo cuarto, párrafo sexto de la Constitución dice: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”.

derechos de los ciudadanos se violan de manera cotidiana en su dimensión ecológica.

Por lo que respecta a la educación, según datos oficiales, existen cinco millones de analfabetos, más de diez millones de personas sin terminar la primaria y casi diecisiete millones sin terminar la secundaria (INEA, 2013). Es decir, incluso en las estimaciones oficiales optimistas, el rezago educativo es enorme: el 41% de los mayores de quince años, y muestran que 32 millones de mexicanos no han tenido acceso a niveles básicos de educación (ya no se diga a una formación media superior y universitaria). Ante tales niveles de exclusión educativa, hay que preguntarse si el discurso oficial de la prioridad de la educación es coherente. Cabe recordar que de acuerdo con la Constitución mexicana, las personas tienen derecho a recibir la educación básica y la educación media (Artículo 3). Es decir, a millones no se les ha hecho realidad ese derecho. Si bien es común que las autoridades presuman de una promoción de la formación de la ciudadanía, hay evidencias para suponer lo contrario. Sin embargo, como dijo Freire, no basta leer y escribir para perfilar la plenitud de la ciudadanía, hay que tomarla y hacer de ella (la alfabetización) un acto político (Freire, 1993, p. 104). En efecto, insistimos en la defensa de esta visión de la educación de teóricos clásicos como Dewey (2012), para quien la educación está íntimamente vinculada a la preparación de la ciudadanía en una democracia participativa. Pero, desde una perspectiva pasiva derivada del modelo de Marshall, lo político está restringido al Estado que le confirió ese sociólogo, lo que deriva en una postura despolitizada. Desde este punto de vista, quizá se suponga que no hay que luchar por los derechos, y que la educación y la cultura no construyen la ciudadanía. Sin embargo, reiteramos que, cuando afirmamos la dimensión política, significa que, como señalan Freire, Giroux, Ohmann y Apple (entre muchos otros autores), la práctica educativa se convierte en detonador y generador para articular las demandas sociales propias de una ciudadanía plena. En México esto es evidente más todavía, ya que a menudo las metas en el área educativa no se cumplen. Por ejemplo el presidente Salinas prometió reducir el analfabetismo al 5%, y falló en dicha promesa. Como señalaba Pablo Latapí (2009), es necesario que los ciudadanos vigilen el cumplimiento de metas y programas educa-

tivos. Por eso los ciudadanos debemos reclamar que se cumplan las metas educativas.

Es evidente que un ciudadano debe estar bien informado para participar en la sociedad (Sartori, 2001). De acuerdo con la Constitución, en su artículo 6, “Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión”. Sin embargo, las opciones de información se reducen a medios comerciales, oficialistas o incluso a un avasallamiento que no ofrece contrapesos (Ramírez, 2014). En la mayoría de las ciudades del país son escasos los periódicos locales o regionales que traten los asuntos públicos de manera independiente y crítica.

Por otra parte, por lo que respecta a la cultura, el artículo 40 indica: “Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes y servicios que presta el Estado en la materia, así como el ejercicio de sus derechos culturales”. Sin embargo, las opciones culturales se reducen a menudo a aquellas que ofrece la televisión comercial. Por ejemplo solo hay una biblioteca por cada quince mil habitantes (UNESCO). Además, las opciones de cine en la mayoría de las ciudades están restringidas a pocas opciones de películas estadounidenses comerciales de escasa calidad.

Pobreza, exclusión y ciudadanía

La pobreza, en el sentido marxista, hace alusión a la “exclusión plena de la riqueza objetiva”. Es decir, la pobreza es entendida como exclusión. Sin embargo, algunas instituciones, como el Banco Mundial, la definen en función de capacidad, ya que la pobreza es definida como “la incapacidad para alcanzar un nivel de vida mínimo” (Banco Mundial, 1990, pp. 26-27). Los sectores conservadores han utilizado esta definición para colocar la incapacidad de los pobres para adquirir riqueza. Es bien conocido el reclamo conservador, según el cual los pobres son culpables por su ineptitud para lograr acumular riqueza.

¿Puede haber ciudadanos excluidos, marginados, como los que nos indican en las cifras en México? Aceptar que son ciudadanos equivale a suponer que pueden existir lumpen-ciudadanos (como

alguna vez se clasificaría a la clase lumpen-proletariado).¹⁵ Es decir, argüimos que la gente desposeída no puede denominarse ciudadana sencillamente porque no lo es en realidad, ya que no tiene el derecho a disfrutar los derechos consignados por la Constitución. A pesar de que la Constitución hace referencia cien veces a los derechos y consigna numerosos derechos (incluso el “derecho de acceso a las tecnologías de la información”, en el Art. 6). En razón de estas circunstancias, es de fundamental importancia cambiar la suerte de los desposeídos. En realidad, no son ciudadanos, de acuerdo con el concepto de ciudadanía que adoptamos en este texto. No se trata de un asunto de semántica. Cabe señalar que en 1958, en los Estados Unidos, el juez Warren apeló al derecho de una persona a tener derechos para defender a un ciudadano.¹⁶ En contraste, los jueces o las autoridades de México no apelan a este principio.

Sin embargo existe un persistente discurso para negar la situación de pobreza; de manera tajante se afirma que México ya no es pobre (De la Calle y Rubio, 2010). Es importante afirmar que esta negación de la pobreza tiene por objetivo imponer políticas, como expone uno de sus defensores. De la Calle afirma: “durante mucho tiempo reconocer a México como pobre ha sido pretexto para no hacer lo que se debe...” (De la Calle, 2013); es decir, se tiene que reconocer el fin de la pobreza para insistir en las políticas tecnocráticas, pues quien lo niegue es tildado de populista. Así, el discurso del poder insiste en que la pobreza no existe o fue superada.

Según el influyente periodista Sarmiento, luchar contra la pobreza solamente se hace mediante políticas de libre mercado, porque quien lucha contra la gran desigualdad en México está equivocado. Incluso tildó como “castrista” al presidente Obama por pretender atacar la desigualdad (Sarmiento, 2014). Sin embargo, pretender que la desigualdad en que vivimos es natural, que se trata de una simple fatalidad, es cuestionable; valdría la pena que,

15. Lumpen-proletariado es un concepto marxista para definir a la clase miserable que vive de la caridad o del crimen. Marx lo cita en varias de sus obras, y la Real Academia de la Lengua retoma la definición.

16. Intervención del juez E. Warren en el caso de Pérez vs. Brownell, en la Corte Suprema de Estados Unidos en 1958.

antes de recurrir a Sarmiento, se recuperen las fuentes más científicas sobre el debate en torno a cómo se han elaborado políticas públicas para disminuir la pobreza. Ciertamente, no todo el debate en México, ni todas las políticas públicas, están centrados en la tecnocracia, pero ese es el discurso dominante.¹⁷

Rousseau (1992, p. 45) criticó justamente la desigualdad extrema similar a la nuestra. Destacamos dos de sus reflexiones: la primera, que el lujo es el origen de la desigualdad, porque la tanto el pobre que la envidia como el rico que la amasa. Un segundo aspecto de la desigualdad, según Rousseau, es “que ningún ciudadano sea tan poderoso para comprar a otro, y ninguno sea tan pobre para ser obligado a venderse” (2001, p. 91). Este aspecto es fundamental, porque sabemos que afecta incluso la venta de votos. La corrupción subyace y retroalimenta esta desigualdad tan grande en México; sin embargo, como señalamos, el discurso del poder niega por una parte la existencia de la pobreza, y por otra la importancia de la desigualdad.

Como vimos, la exclusión es un hecho concreto y terrible en el que viven millones de personas en México. Sin embargo, existe un discurso académico que ha sido ambiguo respecto de la desigualdad. En la actualidad, ante la llamada alternancia en el poder, cabe preguntarse: ¿Cuál es la función de las instituciones para enfrentar la exclusión ciudadana? Por lo pronto, las instituciones han servido de recompensa a cargos políticos partidarios desde el poder. Por ejemplo, la Secretaría de Desarrollo Social ha sido claramente clientelista. Sin embargo, las instituciones se desarrollan escasamente, al igual que la democracia en el país, ya que, como vimos, se ignora la exclusión de que son víctimas millones de mexicanos. Si se considera que estas desigualdades son naturales y solamente dependen de la voluntad (e incapacidad) de los pobres, entonces se asume que la democracia es un mero trámite electoral en el que las instituciones no pueden incidir en el orden social. De esta manera la ciudadanía se reduce al ejercicio de votar y contar con documentos necesarios para hacerlo. En realidad, esta concepción legitima la

17. Ver, por ejemplo, las investigaciones al respecto de Julio Bolvinik, Fernando Cortés, Minor Mora y Orlandina de Oliveira.

injusticia de la exclusión y la marginación de millones de mexicanos. De facto, se legitima la expulsión de su ciudadanía real.

Ciudadanía, sociedad civil y políticas públicas

El concepto de ciudadanía en las ciencias sociales evoluciona y reconoce la participación; es decir, se concibe al ciudadano como actor social (Touraine, 1997). En este sentido se puede evocar el modelo de la democracia griega, como propone Duso (p. 351) así como de la república romana, para renovar el republicanismo (Pettit, 2014). Como propone Dupuis, esta evolución significa la consolidación de la democracia participativa, deliberativa y, por lo tanto, real. En efecto, desde las reflexiones de Constant se ha propuesto un retorno a los antiguos, porque ellos practicaron una participación ciudadana pública y directa. Esta búsqueda, propone Duso, es una evidencia de las contradicciones sobre el modo de pensar el poder y, en particular, el vínculo soberanía – representación. En efecto, la representación formal es criticada y se observan sus limitaciones; por ello se ha tratado de reflexionar sobre el ejercicio de la ciudadanía en la actualidad. En este contexto se concibe la ciudadanía de manera indisociable de la sociedad civil (Cohen y Arato, 2000).

En la actualidad se observa el auge de las políticas públicas como objeto de estudio; sin embargo, resaltamos el hecho de que se las percibe como técnicas, como un quehacer de élites. Siendo así no se percibe una vinculación con la ciudadanía. Podemos afirmar que la ciudadanía se ejerce en dos niveles: por una parte, en el espacio de la sociedad civil, y, por otro, en la incidencia de las políticas públicas. Monsiváis define la sociedad civil como “el esfuerzo comunitario de autogestión y solidaridad, el espacio independiente del gobierno; en rigor, la zona del antagonismo” (1987). De esta manera hay que subrayar que la democracia necesita una sociedad civil fuerte; es por ello que ha sido valorada como capital social (Putnam, 2002), y particularmente la propuesta democracia asociativa de Paul Hirst (Westall, 2011).

Por lo que respecta a las políticas públicas, es pertinente retomar la definición de Chomsky: en una democracia la gente tie-

ne oportunidades significativas de participar en la formación de políticas públicas (Chomsky, 1993, p. 8). Es decir, ciudadano es quien tiene incidencia en mayor o menor medida en las políticas públicas.

Sin embargo, los estudios clásicos de políticas públicas, como los de Mény y Thoening, las ubican como un quehacer gubernamental. Incluso los trabajos sobre la materia realizados recientemente en México pasan por alto la participación y al ciudadano como centro de las políticas. Realizar un estado del arte sobre políticas públicas no es el objetivo de este artículo, baste señalar que el ciudadano no ha incidido en ellas y solamente aparece para justificar la exclusión de la ciudadanía que observamos. Por otra parte, los poderes llamados representativos, como el congreso, y las autoridades, en general no están desarrollando políticas públicas para atacar las graves condiciones de exclusión mencionadas. Señalemos dos trabajos recientes de autores influyentes en la materia: En Merino, el éxito de dichas políticas depende de ciertas condiciones: de causalidad, forma y argumentación (2013 p.122). Sin embargo el ciudadano está ausente de estas condiciones.

Asimismo, Aguilar Villanueva (2013) se enfoca en articular las políticas con una “nueva gestión pública” (2013, pp. 156-162); es decir, en una nueva gobernabilidad que debe ser más horizontal y participativa (p. 218). No obstante, una vez más el ciudadano como centro de interés y como actor de las políticas está ausente de dichas reflexiones. La vacuidad de conceptos como horizontalidad y la participación, rendición de cuentas, acceso a la información, como lo han hecho los gobiernos en México, no se ha traducido en acciones reales para abordar la marginación extrema de los ciudadanos del país que observamos. Así, las políticas públicas se reducen a una dimensión gerencial y administrativa; es decir, lejos del ámbito de la democracia. En todo caso, en dicha obra no se alude a las exclusiones sociales que vive el país. Incluso para autores conservadores como Rubio (2015), en México no existen políticas públicas para atacar la pobreza y para abordar la educación y la salud.

Incluso Merino reflexiona sobre los inconvenientes y el carácter indispensable de la burocracia para el buen funcionamiento de las políticas públicas (pp. 105-108), pero el peso de los actores ci-

viles y sus intereses pasan simplemente inadvertidos. Sería ocioso discutir estos autores les promueven la participación; como señala Blondiaux: la participación sin impacto en las decisiones y acciones políticas, ¿para qué sirve? (2008, p. 79).

Más aún, los canales oficiales de participación, como la consulta, no han existido en México, y las reformas recientes indican que no hay voluntad política para que así sea.¹⁸ No se advierte el interés del gobierno, ni del *statu quo*, para consultar a la población sobre los temas de relevancia nacional, como sucede en países de América del Norte y Europa.

¿Pero qué sucede cuando los ciudadanos no participan? Se crea una ciudadanía bloqueada; según Boaventura es cuando a los ciudadanos no se le garantizan las condiciones de participación (2006, p. 79). Paradójicamente, en esta ciudadanía bloqueada se participa incluso demasiado en asuntos irrelevantes, se trivializa la participación. Pero entonces debemos preguntarnos, ¿cuándo es importante la participación? Cuando se definen decisiones que atañen a los ciudadanos.

El corolario de una falta de participación es una democracia que Boaventura denominó de baja intensidad; es decir, en la cual el ciudadano está “naturalmente” a distancia de la política, por lo que las personas piensan que todos los políticos son corruptos (p. 78). Sin embargo, es justamente lo que oímos constantemente en México; es decir: una población que reniega de su clase política y de sus instituciones. Paradójicamente, los amplios sectores que reniegan de los políticos se les confunde con quienes criticamos puntualmente los errores del sistema político para acceder a la democracia. De esta manera se descalifican las críticas inherentes a la democracia. Sentados en el poder, los tecnócratas no han propuesto políticas públicas para revertir las amargas e injustas desigualdades en México. Tampoco han reclamado la ciudadanía de aquellos que han sido excluidos o, mejor dicho, violentamente expulsados de la vida política y económica del país.

18. Ley Federal de Consulta Popular, aprobada en 2014 por el Senado, que prácticamente imposibilita una consulta pública real.

Notas finales

Observamos que el término ciudadanía aparece profusamente en el discurso oficial y en las leyes mismas del país. Argumentamos que el modelo de Marshall no corresponde a la realidad de México ni al enfoque que se requiere para promover una ciudadanía democrática. Además, dicho modelo niega el imperativo político que urge en el país. Paradójicamente, al reclamar que la ciudadanía contiene tres tipos de derechos, niega el derecho político para reclamarlos. ¿Acaso hay que esperar a que a la autoridad se le ocurra cumplir con los derechos? En esta lógica, los gobiernos presumen de proteger y promover la ciudadanía de sus gobernados. Observamos que formalmente se entiende como la garantía de derechos civiles y políticos de los individuos. Sin embargo, comprobamos que la exclusión es grave y sistemática para decenas de millones de personas en el país. Esta exclusión pone en entredicho la ciudadanía formal de dicha población marginada. Sirve de poco tener inscritos en la Constitución los derechos a la vivienda, la salud, la educación y a un ambiente sano y, sin embargo, carecer en realidad de estos bienes esenciales. Los derechos están consignados en la Constitución y reiterados en el discurso oficial, pero los ciudadanos no tienen el derecho de disfrutar de esos derechos, para utilizar la reflexión de Arendt.

Ciudadano es aquel a quien se le respetan sus derechos y tiene las libertades para ejercer dichos derechos. En efecto, ya que recordamos que la definición general de ciudadanía hace alusión al individuo que goza de derechos civiles y políticos en las distintas facetas de su vida, como las libertades y los derechos a una vida digna. En este sentido, insistimos en enfatizar la dimensión política de la acción ciudadana, como señalaba Freire, para luchar por dichos derechos. Más allá de una ciudadanía meramente legal y administrativa, ésta implica inevitablemente una dimensión política insoslayable, la de hacer valer sus derechos, justamente porque son negados. En lugar de ciudadanos, México produce decenas de millones de lumpen-ciudadanos.

Propusimos que la ciudadanía se manifiesta por una parte en la sociedad civil y por otra en la concepción y la formación de las políticas públicas. Por eso es fundamental concebir las políticas

públicas a la par de la formación de la ciudadanía. De lo contrario, estas políticas son meros programas oficiales y, por ende, sin alcance real. Esto explica que las democracias desarrolladas cuenten con una sociedad civil robusta y dinámica nutrida por una gran participación ciudadana. Por otra parte, en dichas sociedades las políticas públicas cuentan con la participación (en distintos niveles) de los ciudadanos, por la vía de las consultas y la opinión pública.

Montesquieu advertía del peligro de la apatía del ciudadano, peor aún que la tiranía. Sin embargo, el poder actual culpa al ciudadano antes de permitirle ejercer el derecho de participar en los asuntos justamente de su interés. Incluso en los países ricos los poderosos le regatean al ciudadano su derecho a participar e influir así en las decisiones colectivas. Justamente por ello se debe defender una ciudadanía democrática.

Sennett (2003, p. 272) sugiere que, más allá de las desigualdades que pasó por alto el Estado de bienestar de Marshall, se debe preservar el respeto entre los ciudadanos. Desde luego, el respeto debe ser un valor de cualquier sistema político en el mundo. No obstante, a la luz de las carencias descritas en México, justamente los dirigentes y grupos de poder (así como los discursos que los legitiman) les faltan al respeto a los ciudadanos al negarles el derecho de su ciudadanía plena.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva (2013), *Gobierno y administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica – CONACULTA.
- Anderson, Perry (1990), “A Culture in Contreflow”, I, *New Left Review*, I/180.
- (1990b), “A Culture in Contreflow”, II, *New Left Review*, I/182.
- Banco Mundial (1990), *World Development Report 1990: poverty*, Washington, Banco Mundial.
- Bellamy, Richard (2008), *Citizenship: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Blondiaux, L. (2008), *Le nouvel esprit de la démocratie*, París, Seuil.
- Boaventura, Sousa Santos (2006), “Para una democracia de alta intensidad”, en *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*, Buenos Aires, CLACSO.

- Chomsky, N. (2013), *Occupy*, París, L'Herne.
- (1993), *Secrets, Lies and Democracy*, Tucson, Odonian Press.
- Cohen y Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cohen y Spesny (2009), *Citoyenneté et Diversité*, París, Presses Université Blaise Pascal.
- Constant B. (2010), *De la liberté des anciens comparée à celle des modernes*, París, Fayard.
- De la Calle y Rubio (2010), *Clasemediero, pobre no más, desarrollado aún no*, México, CIDAC.
- (2013), “Medición de las clases medias en México”, *El Universal*, 13 de junio.
- Dewey, J. (2012), *Democracy and Education*, Nueva York, Createspace.
- Duso, G. (2007), *Para una historia de la filosofía política moderna*, México, Siglo XXI.
- Dupuis-Déri, Francis (2013), *Démocratie, histoire politique d'un mot*, Montreal, Lux- Humanités, p. 446.
- Fraser, Nancy (1995), “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a ‘Post-Socialist’ Age”, *New Left Review*, núm. 212, pp. 68-93.
- Giddens, A. (1996), “Marshall the State and Democracy”, en *Citizenship Today: The Contemporary Relevance of T. H. Marshall Bulmer y M. Rees*, Bristol, UCL Press.
- Ignatieff, M. (2007), *The Rights Revolution*, Toronto, CBC, Massey College.
- Mann, Michael (1987), “Ruling Class Strategies and Citizenship”, *Sociology*, vol. 21, núm. 3.
- Marshall (1950), *Citizenship and Social Class*, Londres, Combridge University Press.
- Freire, P. (1993), “Alfabetización y ciudadanía”, en M. Gadotti, C. Torres y A. Puiggrós (comp.), *Educación popular. Crisis y perspectivas*.
- INEA (2013), *Estimaciones de rezago educativo*, SEP, México.
- Kesby, Alison (2012), *The Right to have Rights: Citizenship, Humanity, and International Law*, Oxford University Press.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman (1994), “Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory”, *Ethics*, 104.2, pp. 352–381.
- (1995), *Multicultural Citizenship*, Nueva York, Oxford University Press.
- MacRae-Buchanan, C. (2013), *The Social Citizenship Tradition in Anglo-American Thought*, tesis de doctorado, Universidad de Toronto.

- Mény y Thoening (1989), *Politiques publiques*, París, Politiques publiques.
- Merino, M. (2013), *Políticas Públicas*, México, CIDE.
- Monsiváis, C. (1987), *Entrada Libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, México, Era.
- Näsström, Sofia (2014), “The Right to have Rights: Democratic, not Political”, *Political Theory*, vol. 42 (5), pp. 543–568.
- Ohmann, R. (2001), “Citizenship and Literacy Work: Thoughts without a Conclusion”, *Workplace*, 7, pp. 6-12.
- Olvera, A. (2008), *Ciudadanía y democracia*, México, IFE.
- Pettit, P. (2014), *Just Freedom, a Moral Compass for a Complex World*, Nueva York, Norton.
- Putnam, R. (2002), *Democracies in Flux*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ramírez, D. (2014), “La prensa se rinde ante el presidente”, *Sin Embargo*, 4 de septiembre.
- Rangel, H. (2013), “Legitimidad de la participación ciudadana en la democracia. Cooptación vs anclaje democrático”, en *Participación ciudadana y desarrollo democrático*, Universidad de Guadalajara.
- (2013b), “Por unas políticas democráticas de la industria del juego. Un estudio comparativo de América del Norte”, *Norteamérica*, año 8, núm. 1, UNAM.
- (2012), “Démocratie au-delà et malgré les élections: l’imaginaire politique postélectoral au Mexique”, *Chroniques des Amériques*, núm.12, p. 5.
- (2012b), “1) El papel de las fuerzas de seguridad. 2) Las instituciones de justicia, ¿son verdaderamente de justicia?”, en *Diagnóstico local sobre la realidad social, económica de la violencia y la delincuencia en Ocotlán*.
- (2011), *Dimensiones e ideales de la democracia. La construcción democrática en México*, Amaya Editores.
- Rousseau J. J. (1992), *Discours sur l’origine et les fondements de l’inégalité parmi les hommes*, París, Flammarion.
- (2001), *Du contrat social*, París, Flammarion.
- Rubio, L. (2014), *Una utopía mexicana*, Washington, Wilson Center.
- Sarmiento (2014), “Desiguales o pobres”, *Reforma*, 30 de enero.
- Sartori, G. (2013), *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Sennett, R. (2003), *Respect as a Way of Inequality*, Nueva York, Norton.
- Taylor, C. (2009), *El multiculturalismo y la “política del reconocimiento”*, México, Fondo de Cultura Económica.

Turner, B. (1999), *Classical Sociology*, Londres, SAGE.
Westall, (2011), *Revisiting Associative Democracy*, Oxford, Published by
Lawrence y Wishart.

DOS

.....

EL ESTADO AUSENTE: MARCOS INSTITUCIONALES DE LA EXCLUSIÓN Y LA CIUDADANÍA

Sergio Lorenzo Sandoval Aragón¹

Resumen

En este capítulo se desarrolla una discusión crítica acerca de las nociones de exclusión y ciudadanía, a partir del concepto de *desafiliación* y de un modelo genético-estructural de las relaciones entre el Estado y la sociedad. Asimismo, se argumenta que, para comprender tanto los fenómenos de exclusión como los de construcción de ciudadanía, es ineludible partir de la hipótesis de trabajo según la cual el Estado es la principal institución estructuradora de las sociedades y economías contemporáneas. Asimismo, se hace una reflexión respecto de la economía informal como fuente de exclusión o desafiliación; por lo tanto, limitante de la condición de ciudadanía, y del lugar del Estado ante ella.

1. Por una comprensión crítica del concepto de “exclusión”

En ciencias sociales, como en cualquier otro campo científico, la dilucidación epistemológica de sus conceptos es una tarea ineludi-

1. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara y profesor investigador del Centro Universitario de la Ciénega de la Universidad de Guadalajara.

ble y permanente, como bien advierten, entre otros Fürstenberg y Zenteno (1997, p. 21). Pero también es cierto que, sobre todo en el caso de la sociología, esta dilucidación pasa necesariamente por una *sociología del conocimiento científico* (Bourdieu, 2003), lo que equivale a preguntarse por las condiciones sociales o institucionales de la formación de esos conceptos. Tal debe ser el caso del concepto de *exclusión*.

Según Gingras y Mosbah-Natanson (2011), quienes contribuyen en el *Reporte mundial de las ciencias Sociales 2010*, el idioma español ocupa el cuarto lugar en publicaciones de ciencias sociales en el mundo. Sin embargo, el inglés ocupa el primer lugar (con el 85.3% en Ulrich en 2004, y el 94.45% en el Thompson SSCI entre 1998 y 2007). Afirman los autores que:

la globalización e internacionalización de la investigación han favorecido esencialmente a Europa y América del Norte, las *regiones que ya eran dominantes*. Además, la autonomía de las otras regiones ha disminuido y su dependencia de los actores centrales ha aumentado en las dos últimas décadas. Europa también ha aumentado su centralidad, y ahora es comparable con América del Norte (Gingras y Mosbah-Natanson, 2011, p. 155).

Se verifica así, en el campo científico internacional y en el plano de una economía simbólica, la ley general formulada por Karl Marx según la cual *el capital va al capital*.

El mero hecho de que la mayoría de la producción científica esté expresada en inglés no constituye el problema más grave (aunque no puede dejar de apreciarse que precisamente este reporte, publicado en inglés en 2010, prácticamente no era citado en textos académicos sino hasta un año después, una vez que se publicara en español), sino todos los efectos de *imposición simbólica* de tipo mediático-político que pueden acompañar esta predominancia idiomática, y que pueden hacer pasar por conocimientos validados por la razón científica una gran cantidad de tópicos descontextualizados e incluso vacuos.²

2. Falta por investigar cómo ciertos “temas” originados en los Estados Unidos que, habiendo surgido en contextos muy específicos y a raíz de problemas igual de específicos, y que luego han sido adoptados en otros países, han contribuido tanto a la ciencia social como a la solución de determinadas problemáticas; por ejemplo,

Esto es un aspecto, no menor, de lo que Bourdieu y Wacquant (2005b) llamaron “las astucias de la razón imperialista”. Afirman estos sociólogos: “Hoy, muchos tópicos directamente surgidos de confrontaciones intelectuales ligadas a la particularidad social de la sociedad y las universidades americanas son impuestos, bajo formas en apariencia deshistorizadas, al conjunto del planeta” (Bourdieu y Wacquant, 2005b, p. 209). Según estos autores, el “imperialismo cultural”, el que resulta correlativo sobre todo del imperialismo económico norteamericano, incluye una forma de falsa universalización de conceptos y teorías que circulan entre los países en libros de divulgación, coloquios universitarios, revistas de mediocre calidad científica, informes de especialistas, *thinkthanks* y organismos internacionales de dudosa neutralidad (mencionan explícitamente a la OCDE y la Comisión Europea).

Son ideas y términos polisémicos e imprecisos, impuestos académica y mediáticamente, que se convierten en “lugares comunes” con los que se argumenta, pero que no son objeto de argumentación alguna, de los cuales los más insidiosos son ciertos términos de apariencia técnica que llegan a servir de “contraseñas políticas” en virtud de que “condensan y vehiculizan toda una filosofía del individuo y de la organización social” (Bourdieu y Wacquant, 2005b, p. 211). Y de esa forma, al deshistorizar y despolitizar, se imponen problemáticas artificiales que acaban por “anexionar” cultural y políticamente las regiones donde se aplican. En este mismo tenor, los sociólogos franceses arremeten contra la noción de “exclusión”:

El “concepto” emparentado de “exclusión” es comúnmente empleado en Francia y en numerosos otros países europeos (bajo la influencia de la Comisión Europea especialmente), en la frontera de los campos políticos, periodístico y científico, con funciones similares de deshistorización y de despolitización (Bourdieu y Wacquant, 2005b, 220-221).

está el caso de las luchas comunitarias por defender o recuperar sus territorios de la degradación ecológica y social debida a la explotación con intereses económicos ajenos a ellas (Velasco, 2012).

Pero esta imposición no es solo “cultural”, sino también suele venir acompañada de mecanismos “duros”, tales como los del financiamiento: se tiende a financiar la investigación que incorpora las teorías y problemáticas sancionadas como legítimas. En América Latina,

las fuentes de financiamiento están en la mayoría de los casos en manos de agencias internacionales de cooperación y de gobiernos, que tienden a ser reticentes a apoyar la investigación social crítica. ¿A quién le gustaría ser abiertamente criticado por aquellos a los que se apoya, por su desempeño en asuntos sociales de los que es ampliamente responsable? (Cimadamore, 2011, p. 41).

Pero si estas ideas pueden ser impuestas, ello no se debe a la sola fuerza económica de las naciones de donde provienen, ni siquiera a la sola fuerza simbólica de que están revestidas, al presentarse como la vanguardia, gracias a la inmensa capacidad de difusión que las rodea, y que en buena medida *las crea*. Si estas ideas son recibidas por los medios científicos, periodísticos y políticos en los países de América Latina, por ejemplo, ello se debe a que funcionan *de manera análoga* a los “falsos amigos” (*faux amis*) de la lingüística aplicada, esos términos extranjeros que a veces utilizamos porque, debido a que se escriben o se pronuncian igual o de manera muy similar a términos que usamos en nuestra propia lengua, parecen querer decir lo mismo, cuando en realidad poseen significados muy diferentes (Bourdieu y Wacquant 2005b, p. 224).

Es decir, en diferentes regiones del planeta existen objetivamente situaciones que se definen como problemas sociales y a las cuales se parecen, o se dice que deben, aplicarse aquellas “ideas recibidas” (haciendo un uso libre, pero no desatinado, de la célebre expresión cartesiana). En resumen: en esta contribución no se niega que en América Latina, y en México en particular, exista objetivamente una problemática social a la cual se ha calificado de “exclusión”, sino se propone someter esa noción, junto con la de ciudadanía, a un análisis crítico desde una perspectiva sociohistórica, para asegurar que los científicos sociales no estén usando unas ideas recibidas —o sea, que ellos no estén siendo usados por las astucias de la razón imperialista—, sino estén contribuyendo acti-

vamente en la construcción supranacional de un auténtico conocimiento científico sobre la realidad social.³

De tal suerte sucede con las “teorías” contemporáneas que hablan de un “capital social”, como las de Putnam o Coleman, que en realidad pretenden cínicamente que esta sola dimensión de la vida social de los grupos genere beneficios de manera independiente de las otras dos dimensiones (la cultural y la económica). El capital social es una dimensión totalmente carente de sentido sin el concurso de otras formas de capitales (recursos), fundamentalmente el económico y el cultural, toda vez que estos permiten generar capital social en forma de relaciones sociales a través de la pertenencia a uno o varios grupos exclusivos, “lo que rinde beneficios por el acceso a una red privilegiada de intercambios donde hacer rendir mejor el capital económico y cultural acumulado” (Marrero, 2006, p. 74). Así, el capital social “funciona” de manera conjunta con el económico y el cultural:

Al legitimar —por omisión— la ausencia de un Estado que actúe como garante del bienestar social y como proveedor de las “redes de seguridad” que a veces faltan debido al incremento de la pobreza, de la relocalización urbana, del aumento del desempleo y de otras transformaciones estructurales y culturales que los autores describen adecuadamente, la teoría deja librada la suerte de los excluidos a sus propias fuerzas. No deja de percibirse una cierta ironía en la pretensión de que la exclusión pueda superarse a través de la utilización de lazos sociales; *cuando es, justamente, la falta de lazos sociales lo que define la situación de exclusión* (Marrero, 2006, p. 89, cursivas en el original).

2. Génesis del Estado, génesis del “problema social”

Para poder entender las sociedades contemporáneas es menester tener presente como hipótesis de trabajo que su génesis es indisoluble de la génesis de la institución del Estado; no como una objetividad dada de antemano, sino como principio estructurador,

3. Dicho sea de paso, en esto consistiría una verdadera “descolonización” de las ciencias sociales, y no en el rechazo de las adquisiciones teóricas europeas y la obsesión por una pretendida “originalidad latinoamericana”, cuestionable incluso en materia meramente literaria (Sandoval, 2010, 2011, 2012).

en este sentido análogo a la “estructura ausente” postulada por el semiólogo Umberto Eco para poder estudiar la comunicación. Precisa Eco: “al estar ausente, la estructura no puede ser considerada como el término objetivo de una investigación definitiva, sino como un instrumento hipotético para ensayar fenómenos y trasladarlos a correlaciones más amplias” (Eco, 1986, p. 356). Y debe ser así porque, tanto la vida social —de la cual la comunicación es un aspecto— como la acción misma de comprenderla, forman aspectos distintos de una misma realidad. El Estado, más que una estructura dada, constituye un principio de estructuración.

Como bien han observado diversos investigadores, para explicar los fenómenos sociales que en América Latina se han llegado a enfocar desde la perspectiva de la “exclusión” y de la “construcción de ciudadanía”, es preciso contar con un modelo del Estado, aunque no siempre se logra exponer de manera explícita o completa, *por qué* debe ser así. Un buen ejemplo son los estudios relativos al desarrollo de los sistemas educativos (Olmos y Torres, 2012).

Según explica Pierre Bourdieu en el libro *Sur l'État* (2012), habitualmente el Estado se concibe como una realidad bien definida, perfectamente delimitada y unitaria, que estableciera una relación de exterioridad con fuerzas externas, las cuales estarían también claramente definidas. Pero, en realidad, lo que se encuentra concretamente es un conjunto de campos burocráticos o administrativos donde los agentes y grupos de agentes gubernamentales o no gubernamentales luchan en persona o por procuración por el poder de regir una esfera particular de prácticas mediante leyes, reglamentos, medidas administrativas; es decir: todo aquello que corresponda a una política. Así, pues, desde la perspectiva de Bourdieu, el Estado sería un conjunto de campos de fuerzas donde se llevan a cabo luchas cuyo objetivo sería (corrigiendo la célebre fórmula de Max Weber) *el monopolio de la violencia simbólica legítima*: es decir, el poder de constituir e imponer como *universal* y *universalmente* aplicable en el marco de una nación, un conjunto común de normas coercitivas (Bourdieu, 2012, pp. 545-546). En este conjunto de luchas intervienen lo mismo agentes e instituciones que organizaciones de carácter público y privado.

La contribución específica de Bourdieu al conocimiento del Estado consiste en haber descubierto la importancia central del

capital simbólico en la génesis y la estructura del Estado, en tanto campo burocrático (Sandoval, 2014). Es decir, que no basta (como hicieron Max Weber o Norbert Elias) con advertir sobre la acumulación de capital económico y sobre el carácter coercitivo del Estado para explicar la inmensa eficiencia de esta institución: es preciso que exista, incluso como condición (lógica e histórica) de la acumulación de todos los otros capitales (militar, financiero, cultural, etcétera), un *capital simbólico*; es decir, un reconocimiento, una creencia en su legitimidad. Solo así, por medio de este reconocimiento (lo que se traduce en el ejercicio legítimo de una *violencia simbólica*) por parte de los agentes, es decir, *con su colaboración práctica en la propia subordinación* (aunque no necesariamente razonada o “consciente”), es posible explicarse dicho poder performativo del Estado.

Según esta caracterización, la génesis del Estado moderno se enlaza con la del Estado dinástico. En efecto, el rey era el representante de una monopolización privada del poder público, lo cual fue posible en virtud de un largo proceso de concentración de una gran cantidad de diferentes especies de poder o de capital. El poder público del rey se concebía, a la vez, como un poder externo y superior al resto de los poderes privados, tales como los que ostentaban los señores feudales o los burgueses. Esta concentración de diferentes especies de capital —económico (gracias a la tributación), militar, cultural, jurídico y, más generalmente, simbólico—, que fue paralela a la construcción de los diferentes campos correspondientes, originó el surgimiento de un capital específico, propiamente estatal, que permite al Estado ejercer un poder sobre la gran mayoría de los campos y capitales. Bourdieu llama a esto “el monopolio de los monopolios”.

De esta manera, se puede concebir el Estado como un campo que detenta un *metacapital* capaz de ejercer un poder sobre otros capitales y campos, y este es el poder propiamente estatal. La construcción del Estado, dice Bourdieu, es simultánea a la construcción del campo del poder, entendido como el espacio de juego dentro del cual los poseedores de capitales luchan, sobre todo, por el poder sobre el propio Estado; es decir, sobre el capital estatal que otorga poder sobre las diferentes especies de capital y sobre su reproducción. Por esta razón se puede afirmar que la constitución del Estado

es correlativa de la constitución del campo del poder que, en tanto espacio de las posiciones y luchas por el poder, es más amplio. Por lo tanto, si bien el Estado es el monopolista por antonomasia del poder simbólico, no se debe igualar al campo del poder.

Bourdieu toma distancia crítica con la perspectiva ortodoxa marxista, aunque en muchos sentidos Bourdieu nunca dejó de ser marxista (Lojkin, 2002). Respecto de la famosa diferenciación de “infraestructura” y “superestructura”: para él, la separación que operó el marxismo entre la realidad social y las representaciones ideológicas (filosofía, derecho, arte, religión) no es válida, y el recurso a la noción de “dialéctica” no hace sino ocultar el problema de la relación entre realidad y representación, no resolverlo:

Es por eso que la noción de ideología es muy peligrosa: ella hace creer que hay una infraestructura y luego discursos. Eso no es verdad: el discurso forma parte de la realidad y, en este caso particular, los maestros del discurso, es decir, los juristas, tienen esta ventaja formidable, que ellos pueden hacer creer lo que ellos dicen, tienen autoridad (...). El marxismo, nos ha llenado la cabeza de falsos problemas (Bourdieu, 2012, p. 441).

Por esto mismo, Bourdieu afirma que “la construcción teórica de las filosofías políticas forma parte de la construcción de la realidad que los historiadores mismos estudian” (Bourdieu, 2012, p. 425).

Seguir intentando fundar un modelo de Estado exclusivamente en teorías que han sido superadas, como el marxismo clásico, puede resultar muy riesgoso, tanto en el plano científico como en el político. Por ejemplo, Olmos y Torres (2012) afirman que en las últimas décadas el Estado ha recibido especial atención de estudiosos weberianos, funcionalistas y marxistas, pero proponen adoptar principalmente una perspectiva marxista para explicar la evolución de los sistemas educativos en su relación con los Estados latinoamericanos, en virtud de que incorpora una actitud crítica frente a las posturas políticas y las teorías científicas de corte liberal, en lo cual aciertan. Pero, después de conocer la propuesta genético-estructural de Pierre Bourdieu, queda claro que no se puede entender la relación entre esos dos “sistemas”, educativo y estatal, sin postular, entre otras cosas, la existencia de una dimensión simbólica; es decir, la existencia de un capital simbólico y el monopolio estatal no solamente de la violencia física legítima, sino

también y principalmente de una violencia simbólica. Asimismo, el modelo propuesto por Bourdieu permite explicar el lugar del capital cultural en la constitución de los Estados modernos y, por ende, su lugar en las estrategias de luchas de poder y reproducción social. El marxismo, por sí solo, no puede aportar nada de esto; “recuperar” la tradición marxista, como proponen Olmos y Torres (Bourdieu, 2012, p. 112), es un proyecto quizá necesario ante los tiempos actuales de neoliberalismo, pero lamentablemente esa tradición teórica no logra integrar todas las dimensiones que requiere una teoría del Estado capaz de explicar, por ejemplo, cómo fue posible el proceso de acumulación de capital económico *sin presuponer* la acumulación de capital simbólico (Bourdieu, 2012, p. 100).

Estas reflexiones y críticas a los enfoques ya de por sí denominados “críticos”, revelan un aspecto de capital importancia que Bourdieu denomina “la epistemología de Estado”: gracias a su poder simbólico “el Estado contribuye en una parte determinante a la producción y a la reproducción de los instrumentos de construcción de la realidad social”. Es decir: las principales categorías de pensamiento, acción y percepción a partir de las cuales elaboramos una comprensión del mundo actual son construidas por el Estado, al mismo tiempo que este ha construido a partir de ellas. Esta *doxa* es un punto de vista que se presenta y se impone como punto de vista universal: el punto de vista de quienes dominan el Estado y que han constituido su punto de vista como universal estableciendo el Estado (Bourdieu, 2012, pp. 357-367).

Para Bourdieu las ciencias sociales llegan a ser dominadas por esta visión del mundo, sin llegar nunca a cuestionar la legitimidad del Estado, como sucede con algunos investigadores que toman por problemas sociológicos los “problemas sociales”, que no son más que una construcción estatal. El planteamiento de semejantes problemas sociales se hace sobre un fondo cognoscitivo que permanece impensado y que no se sistematiza. El propio Bourdieu afirma que él mismo era víctima del pensamiento de Estado, y que, después de un largo proceso de reflexión acerca de la noción de *poder simbólico*, por fin se dio cuenta de que aquello de lo que en realidad hablaba en muchos de sus trabajos previos era el Estado (Bourdieu, 2012, p. 256).

En América Latina este sesgo es particularmente fuerte, pues la preocupación por los “problemas sociales” se antepone al interés por los *problemas sociológicos* (Bourdieu *et al.*, 2000, p. 53); es decir, la problemática social (en todo caso, materia de una *política pública*), se antepone a la problemática teórica, poniendo en entredicho la autonomía del trabajo sociológico y, por ende, su misma científicidad. No obstante que se puede apreciar una heterogeneidad de los objetos de estudio abordados por los sociólogos latinoamericanos, difícilmente esta heterogeneidad puede considerarse en todos los casos como un signo inequívoco de autonomía científica, y, aunque ciertamente se aprecia un incipiente rompimiento con la “jerarquía social” de los objetos (Bourdieu, 1975, pp. 4-6), el parámetro dominante para justificar la elección del objeto sigue siendo su “relevancia”, “impacto” o aplicación social inmediata (Sandoval, 2010).

Ejemplos de estos problemas sociales, que se confunden con auténticos *problemas sociológicos*, son los relacionados con la escolaridad (tales como la cobertura, la equidad, el rendimiento o la llamada “deserción escolar”); igual sucede con los problemas relativos al mundo del trabajo (particularmente el desempleo y el trabajo precario). Esta diferenciación entre problemas sociales y problemas científicos se corresponde con el debate en la primera mitad del siglo XIX entre la economía “política” y la economía “social”. La primera se interesaba en el valor estrictamente económico del trabajo, la producción y el mercado, mientras que la segunda se interesaba particularmente en las condiciones de la vida obrera. “Esta distinción no es únicamente el producto de una división del trabajo intelectual. Es el resultado, en lo esencial, de un conflicto político que a lo largo del siglo XIX no dejó de oponer” a la burguesía industrial (que accedía al poder político) y a la aristocracia conservadora (Lenoir, 1993, p. 57); esta oposición dio lugar a la noción de “problema social”, y este, a su vez, replanteado científicamente, a la sociología, pasando por la exaltación weberiana de la economía como ciencia *wertfrei* (“libre de valores”), con la exclusiva delegación del estudio de “lo social” a la sociología (Lenoir, 1993, p. 58). En efecto, Max Weber advirtió sobre esta coincidencia entre ciencia social y política, así como sobre la necesidad de diferenciar entre buscar el conocimiento por sí mis-

mo, y la emisión de juicios políticos y morales sobre la social (De L'Estoile, 2003 p. 138).

Pero lo que se propone, a diferencia de lo que podría concluirse de una lectura maniquea del presente texto, no es un enfoque que, irresponsable y psicóticamente, niegue que existan problemas sociales, o que rechace cualquier utilidad política de los conocimientos científicos. Todo lo contrario. Se asume que las ciencias sociales tienen por fin último elaborar una verdad científica acerca del mundo social, mientras que las ciencias políticas y la política misma constituyen un espacio de luchas también por la verdad sobre el mundo social, pero en constante tensión con una lucha por el poder, particularmente sobre el Estado y su capacidad de controlar la acumulación y la redistribución de recursos de todo tipo, por lo que las ciencias sociales están constantemente influenciadas por las fuerzas políticas a través de innumerables mecanismos de poder temporal (por ejemplo: el condicionamiento del financiamiento de la investigación a determinadas temáticas impuestas como “prioritarias”). Sin embargo, partimos de que es posible que conocimientos elaborados por las ciencias sociales funcionen como “ideas reguladoras” que orienten la práctica política, dada su construcción metódica, racional y factual (Bourdieu, 2002, pp. 9-10). Se debe preguntar, entonces, en cada caso, cuándo *el problema de la exclusión* se está enfocando como un problema social y cuándo como un problema sociológico, y, más allá de distingos epistemológicos, aparentemente irrelevantes, cómo y en qué medida su construcción y su tratamiento como problema científico pueden contribuir a su solución en tanto problema social.

3. La construcción de la ciudadanía y la dialéctica de la disciplina y la filantropía

Según el modelo genético-estructural, como se apuntó antes, el Estado es resultado de un largo proceso de concentración de varias formas de capitales y del monopolio de una violencia simbólica, y no solo de un capital económico y del monopolio de la violencia física, como sostienen la tradiciones marxista y weberiana; entre esos capitales Bourdieu destaca, además de los capitales jurídico y

simbólico, el *capital cultural*: “La construcción del Estado es inseparable de la construcción de un capital cultural nacional que es al mismo tiempo capital simbólico nacional” (Bourdieu, 2012, p. 340). En este sentido, el Estado históricamente ha *desposeído* a los particulares de su poder sobre la cultura y también de sus posibilidades de financiarla de manera privada, para convertirla en una de sus funciones. Esta concentración del capital cultural por parte del Estado implica, al mismo tiempo, la *unificación* en un sentido territorial, social y político.

Así:

el Estado es una realidad con doble cara. Se puede decir que el desarrollo del Estado moderno puede ser descrito como un progreso hacia un grado de universalización superior (deslocalización, desparticularización, etcétera), y, en el mismo movimiento, como un progreso hacia la monopolización, la concentración de poder, por lo tanto, hacia la constitución de las condiciones de una dominación central.

Según esto, ambos procesos son *a la vez unitarios y antinómicos* (Bourdieu, 2012, pp. 351-352): en la medida en que el Estado unifica una nación, somete a quienes la habitan; el costo de los beneficios de pertenecer a un Estado nacional (beneficios económicos, sociales, jurídicos, culturales) es renunciar al dominio particular (y local) de ellos. Este es también el proceso de constitución histórica de los espacios público y privado. En la medida en que se construyó el Estado, se construyó también un espacio social (nacional) unificado.

Si bien el Estado se construyó principalmente “sobre el papel”; esto es, como una *ficción jurídica* (*fictio iuris*), fue necesario también construirlo en la realidad: es la distinción marxista entre *igualdad formal e igualdad real*, contenida en la distinción entre los “derechos del hombre” y los “derechos del ciudadano”. Dicho con otras palabras, se vio como necesario hacer participar al pueblo del juego de la nueva política. Esto implicó un dilema que fue resuelto al concederles derechos a las clases sociales consideradas, de un modo u otro, como “peligrosas”, puesto que representaban la rebelión, la epidemia, el amotinamiento; representaban una amenaza, no solamente para la salud, sino también para el orden público. Por esta razón se les concedieron derechos: a la salud,

a la educación, al trabajo...: en pocas palabras: se debió *incluir* a las grandes poblaciones en el gran proyecto naciente de Estado nacional. Bourdieu recuerda que es en ese sentido que Max Weber hablaba de la “domesticación de los dominados” (Bourdieu, 2012, pp. 564-567). Hacer el Estado, dice el autor, significa administrar de alguna forma dos conjuntos de fenómenos nuevamente independientes: por un lado, las consecuencias de las interdependencias entre los dominantes y los dominados y, por otro, ofrecer concesiones a los dominados para mantener el orden.

Es preciso aquí citar al propio autor:

Al mismo tiempo, se puede decir también que se trataba de asistir a los dominados, arrancarlos del estado insoportable de miseria en el cual estaban. Los filántropos han tenido así un rol capital en la invención del Estado moderno, en particular del Estado-providencia (Bourdieu, 2012, pp. 566).

En este punto, Bourdieu endereza fugazmente su crítica contra las teorías inspiradas en Norbert Elias y Michel Foucault (*théories éliaso-foucaaldiennes*), que retienen solamente el aspecto de la disciplina, obviando el aspecto de la domesticación, el Estado no funcionaría para nada si fuera solamente domesticación, pues el Estado es también asistencia, filantropía, integración. No se puede dejar de mencionar que un instrumento privilegiado para lograr esta integración del pueblo lo fue la llamada “religión civil” del nacionalismo, que moralizaba y politizaba al mismo tiempo a través de sus panteones de héroes y prohombres, sus ritos y sus rituales, sus ceremonias y sus símbolos (banderas, escudos, lemas, himnos) y, por supuesto, su “Historia Nacional”.

En este punto de su modelo Bourdieu recuerda la enorme función que desempeñaron los “filántropos” del siglo XIX (en Europa) en construcción de esta otra cara del Estado moderno que derivó en el Estado de bienestar o Estado providencia (el *Welfare State*). Estos filántropos operaron como “profetas” de la redistribución de los códigos nacionales del lenguaje, la escritura y el dominio de los instrumentos económicos,⁴ así como de la redistribución de

4. En frontal oposición a los presupuestos del individualismo metodológico y de las teorías de la decisión racional, Bourdieu afirmaba que los sujetos inmersos en

las condiciones económicas y sociales mínimas para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en particular *la participación política*.

4. Las sutilezas de la categoría “inclusión/exclusión” y el concepto de desafiliación

Como se puede ver, existe una filiación histórica, genética, entre las nociones de *ciudadanía* y de *inclusión*; pero ello también implica la doble cara de la disciplina y la filantropía. Finalmente, el autor recuerda que el embate neoliberal contemporáneo consiste, precisamente, en la destrucción del Estado de bienestar, de donde se colige, que para reconstruirlo, será necesario recuperar de alguna manera dicha “política filantrópica”. Pero quizás el primer paso consista en la reconstrucción de los conceptos y las categorías de pensamiento que utilicemos en el futuro.

El sociólogo Charles Tilly, en una de sus últimas obras, advirtió que “toda inclusión implica alguna exclusión” (Tilly, 2000, 208). Tilly —por cierto autor de todo un clásico sobre el tema del Estado— afirma que en toda sociedad se observan desigualdades a las que denomina *desigualdades categoriales*, “dado que dependen de diferencias categoriales, como negro/blanco, varón/mujer, *ciudadano /extranjero* o musulmán/judío más que las diferencias individuales en atributos, inclinaciones o desempeños” (Tilly, 2000, p. 21), aunque estas categorías se relacionen con marcas biológicas objetivas, son culturalmente arbitrarias. Más precisamente:

Las categorías pareadas y desiguales, consistentes en relaciones asimétricas a través de una línea divisoria socialmente reconocida (y habitualmente incompleta), se reiteran en una amplia variedad de situaciones, y su efecto corriente es la exclusión desigual de cada red de los recursos controlados por la otra (Tilly, 2000, p. 22).

un campo económico actúan y piensan de manera “conforme” a la racionalidad económica, sin que necesariamente “tengan la razón por principio”. Proponía, en consecuencia, construir una “economía de las prácticas económicas”, que tendría su principio en las disposiciones aprendidas por los agentes en virtud de una larga exposición a las regularidades de la economía (Bourdieu, 2001).

Dichos recursos los clasifica en dos tipos, *bienes autónomos* (observables en sí mismos) y *bienes relativos* (observables solo en relación con otras unidades, esto es, *relacionales*).

Además de las diferencias categoriales, Tilly describe un conjunto de cuatro “mecanismos sociales”: un primer par (*explotación y acaparamiento de oportunidades*) que genera desigualdad persistente cuando los agentes incorporan categorías pareadas y desiguales en límites organizacionales cruciales, y un segundo par (*emulación y adaptación*) que tiene por función reforzar las distinciones categoriales. Y precisa: “inadvertidamente o no, establecen sistemas de cierre, exclusión y control sociales” (Tilly, 2000, p. 21). Asimismo, las desigualdades categoriales se instalan dentro de las organizaciones (instituciones, corporaciones, profesiones, hogares, etcétera), gracias a la *armonización* de diferencias categoriales *internas* (v. gr. la relación jefe o ama de casa/trabajadora doméstica) con diferencias categoriales *externas* (v. gr. raza, etnia, género, clase) arraigadas en el espacio social.

Tilly aplica estos principios analíticos (junto con otros que por ahora obviamos)⁵ a una gran variedad de hechos históricos y situaciones, incluidas las políticas de Estado. En este último respecto, Tilly muestra cómo los gobiernos, tratando de implementar políticas que contrarresten las desigualdades sociales, pueden acabar reforzándolas o creando otras nuevas (Tilly, 2000, pp. 203-237). Así, por ejemplo, los Estados pueden ser considerados como “unidades políticas contemporáneas frecuentemente creadoras de etnicidad” (Río, 2002, p. 87) con todas las consecuencias que ello acarrea.

La primera reflexión que podemos hacer, a partir de la obra de Tilly, es que la categoría “exclusión” no tiene sentido si no se pone en relación con la de “inclusión”; pero no solo eso, sino también que este par categorial, “inclusión/exclusión”, es más bien una *meta-categoría* o *categoría pareada de segundo orden*, puesto que el *sentido* en que un individuo o un grupo esté siendo excluido estará en función de las desigualdades categoriales, *externas* e *internas*,

5. Se trata de un conjunto de “configuraciones sociales básicas”, así como las dimensiones de los “libretos” y el “conocimiento local” que estructuran los lazos sociales posibles (Tilly, 2000, pp. 55-85).

que estén operando cada vez; mientras que la *medida* en que un individuo o un grupo esté siendo excluido estará en función de los mecanismos (de *explotación* y de *acaparamiento de oportunidades* o de *emulación* y de *adaptación*) y la distribución y el uso diferenciales de los recursos involucrados (*bienes autónomos* y *bienes relativos*). Dicho con otras palabras: en el plano empírico, *la condición de ciudadanía* será, bajo este enfoque teórico, un caso específico de desigualdad categorial, que puede cambiar radicalmente de un lugar a otro, o de una época a otra, y que siempre estará vinculada a otras desigualdades categoriales. Ahora bien, como veíamos con Bourdieu, el Estado es el principal proveedor de las categorías según las cuales se organizan, *a la par*, el mundo social y nuestro conocimiento de él.

Además, solo una “idea fuerza”, como la que implica la noción de “derechos humanos”, que no admite dichas desigualdades categoriales, pues postula un principio de igualdad entre *todos* los individuos (siendo la única diferenciación aquella establecida entre quienes gozan de sus derechos y quienes los ven vulnerados), o mejor aún, solo una verdadera *política social de Estado* puede servir como punto de apoyo para reducir a sus máximas expresiones la exclusión (sea el caso que fuere) e identificarla con una condición concreta de *ciudadanía*. Y cabría aquí citar las palabras de una funcionaria de un organismo internacional reconociendo el lugar central del Estado en materia de educación, al mismo tiempo que enunciando las tendencias neoliberales hacia el desmantelamiento de ese mismo Estado:

Frente a las políticas neoliberales de los años noventa, cuando el Estado era devaluado, había que desguazarlo y privatizar parte de las áreas de su competencia, en la última década asistimos en América Latina a una revalorización del Estado que se posiciona como garante del desarrollo de ciertas políticas en torno al bien común, con matices según los países. Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil han ido ganando densidad y espesura en términos de visibilidad y de dar voz a demandas de determinados grupos poblacionales (SITEAL, 2013, p. 8).

Pero, como siempre pasa con este tipo organismos supranacionales, esta declaración, aparentemente denunciatoria, llega tarde y se basa en sendos estudios estadísticos que en muchas ocasiones

solo confirman lo que las ciencias sociales, sobre todo la sociología y la economía social, ya saben desde hace décadas; por ejemplo, la relación entre capital cultural y reproducción de desigualdades sociales (Backhoff *et al*, 2007). Pero aún queda pendiente aclarar qué implicaciones tiene que, según Tilly, “toda inclusión implique alguna exclusión”. Para ello, será necesario considerar otro concepto, el de *desafiliación*, propuesto por Robert Castel.

Castel reconstruye la historia del asalariado, desde el siglo XVI al XX, su posición en la sociedad y la relación que todo eso tiene con el Estado (para el caso, lo que hoy se corresponde con “Francia”), a saber, muy congruente con el modelo de Bourdieu,⁶ que el Estado ha ocupado un lugar central en la configuración del espacio social y, por ende, en la existencia y la delimitación de “zonas de cohesión social” que, son al mismo tiempo, zonas de integración social y, en esa medida, el Estado ha sido y sigue siendo la entidad clave. Destaca Castel que el Estado ha proveído tanto a las clases sociales como a los individuos de “soportes de inscripción en la estructura social”, entre los que sobresale el del trabajo, y establece una correlación estrecha entre la posición que ocupa el trabajador en la estructura de la división social del trabajo y su participación en las redes de sociabilidad y los sistemas de protección ante los riesgos de la existencia (esto es: los sistemas de seguridad social). Precisamente esta correlación es la que configura aquellas zonas de cohesión/integración social. La ausencia de estas condiciones es lo que genera lo que suele llamarse “exclusión”, que Castel prefiere tratar bajo un concepto más preciso: el de *desafiliación* (Castel, 2004, p. 15).⁷ Y esto por dos razones:

La primera es que el esquema teórico usado por Castel “no coincide exactamente con la estratificación social. Pueden existir grupos fuertemente integrados aunque cuenten con pocos recur-

6. No obstante los esfuerzos por “emparentar” los planteamientos de Castel con los de Michel Foucault, u otros autores (Arteaga, 2008), ellos resultan más bien congruentes con las teorías de P. Bourdieu, con quien el propio Castel ha confirmado su cercanía teórica, y no solo su amistad (Castel, 2003).

7. De este libro, el octavo capítulo es en el que desarrolla una reflexión más completa sobre la función del Estado.

sos” (Castel, 2004, p. 16).⁸ La segunda es que el modelo de Castel no es estático: “se trata menos de ubicar a los individuos en estas ‘zonas’ que aclarar los procesos que los llevan de una zona a otra: por ejemplo, al pasar de la integración a la vulnerabilidad, o caer desde la vulnerabilidad en la inexistencia social” (Castel, 2004, p 16). Para Castel, la noción de “exclusión” resulta estática, puesto que designa privación, pero no habla nada de los procesos por los cuales se llega a esos estados. El concepto de desafiliación, en cambio, permite reconstruir una trayectoria, y no solamente confirmar una ruptura. Cuando Castel afirma que el concepto de desafiliación pertenece al mismo campo semántico que la disociación, la descalificación o la invalidación social, lo hace para marcar su naturaleza relacional: ser desafiliado implica preguntarse *en relación con qué*, mientras la exclusión insta un estado en sí mismo.⁹

No se pretende aquí reseñar toda esta obra de Castel, por lo que solamente añadiremos que, en el último capítulo de su libro, él plantea la diferencia entre “la cuestión social” y lo que otros autores se concretan en denominar simplemente “problemas sociales”. Para este autor, plantear la cuestión social como solamente un asunto de exclusión solamente hace desplazar a la periferia lo que debería estar en primer término y que afecta “en el corazón” a la sociedad (Castel, 2004, p. 389). Plantear la cuestión social como un conjunto o serie de problemas sociales solamente particulariza una situación global, como si solo se tratara de enfrentar una a una un conjunto de dificultades.

Como se ve, el planteamiento de Castel no solo es muy congruente con la postura antes expuesta, según la cual se debe distinguir entre los “problemas sociales” y los “problemas sociológicos”, sino también afirma que los primeros no pueden ser “resueltos” (sea lo que fuere que eso signifique) si no se enfocan desde una

8. El modelo del *espacio social* desarrollado por Pierre Bourdieu resulta clave para entender esta compleja relación entre desafiliación y estratificación social (Castel, 2004, pp. 368-370). Lo ideal sería leer directamente a Bourdieu (1998).

9. Es muy similar el sentido en que habla Bourdieu de “los excluidos del interior” a propósito del falso problema del “malestar liceísta” en Francia (Bourdieu, 1999, pp. 363-367).

perspectiva comprensiva. Quizá, aun después de estos argumentos, los investigadores prefieran continuar hablando de “exclusión”, no obstante que Castel diga que “no es un simple coqueteo de vocabulario” (Castel, 2004, p. 16), pero esa decisión deberá ineludiblemente tomarlos en cuenta, pues lo importante es el concepto, no la palabra.

5. Economía informal, ciudadanía y la función del Estado

¿Qué se ha establecido en el presente trabajo? Primeramente, que la condición de *ciudadanía* supone necesariamente la condición de *inclusión*, por lo que se podría afirmar que ambos términos pueden ser intercambiables: ser ciudadano significa ser incluido en una sociedad, fundamentalmente dentro de los marcos institucionales del Estado. A este respecto, se explicó cómo la creación histórica de la institución que es el Estado moderno implicó la construcción simultánea de la figura del *ciudadano* y de la noción de ciudadanía. Además, hemos dicho que la noción de inclusión está lógicamente relacionada con la de *exclusión*, pero que, a su vez, resultaría más apropiado usar el concepto de *desafiliación* para hacer referencia al tipo de fenómenos que habitualmente se desea calificar como fenómenos de exclusión, puesto que con este último término en realidad se quiere expresar una situación de *exclusión relativa*, toda vez que el individuo o grupo en cuestión nunca está *absolutamente fuera* del sistema o del espacio social empíricamente considerado. Llegados a este punto, pues, cabe preguntarse qué tipo de ejemplos prácticos se podrían ofrecer para dotar semejante argumentación de un referente empírico. En las líneas que siguen se expone tal ejemplo, el de la economía llamada “informal”.

Uno de los grandes problemas del mundo contemporáneo (y México no es la excepción) lo constituye la existencia de una desmesurada *economía informal* (y por lo tanto de un gran *mercado laboral informal*), por lo que resulta del todo pertinente el análisis de este fenómeno. Para ello, recurrimos el formidable trabajo de síntesis realizado por Portes y Haller (2005), quienes hacen un esfuerzo por proporcionar un modelo general que explique la estructura y la dinámica de la economía informal en cualquier nación.

Portes y Haller comienzan su artículo reconociendo que “el fenómeno de la economía informal es al mismo tiempo decepcionantemente simple y extraordinariamente complejo, trivial en sus manifestaciones cotidianas pero capaz de subvertir el orden económico y político de las naciones” (Portes y Haller, 2005, p. 403). Es un fenómeno complejo, afirman, que requiere un análisis que vaya más lejos que la simple y recurrente perspectiva de la evasión fiscal (Portes y Haller, 2005, p. 420).

Entonces, el principal criterio para caracterizar la economía informal (también llamada “economía secundaria”), es que opera *fuera* de las regulaciones del Estado. En este punto (p. 406), Portes y Haller explican que algunos autores han considerado la economía informal como una realización del “verdadero mercado” que funciona “libremente”, como un espacio en que funciona bajo fuerzas puras el mercado, a la manera como lo plantea la teoría económica neoclásica ortodoxa. Empero, señalan los analistas, esto genera una paradoja: “que mientras más se acerca al modelo del ‘verdadero mercado’, más depende de los vínculos sociales para su funcionamiento efectivo” (p. 407), puesto que, al no haber una institución garante y reguladora de las transacciones (como el Estado), estas dependen más de la solidaridad y la confianza mutua, mientras que la violación o la defraudación se castigan con la exclusión de los perpetradores de las “redes sociales” y de futuras transacciones. En la realidad, si bien situaciones como estas existen, lo más frecuente es el engaño, el fraude y la explotación salvaje. En otras palabras, añadiremos nosotros, se trata de la *utopía* liberal: un mercado libre de regulación externa —estatal—, pero sujeto a una regulación “interna” de los sujetos individuales, o sea, a su sentido *moral*.

Lo que principalmente destaca este análisis es *la función del Estado* en relación con esas actividades, sea por su participación activa (regulación amplia o restringida), por omisión o por corrupción: por regla general, las actividades de la economía informal son “aquellas que tienen lugar fuera del margen de acción de la regulación del Estado” (Portes y Haller, 2005, p. 405). Al respecto destacan, entre otras, una singular paradoja: la economía informal “comúnmente rinde una serie de efectos positivos para el Esta-

do, precisamente la institución encargada de suprimirla” (Portes y Haller, 2005, p. 419).

¿Cuáles son estos beneficios? Según Portes y Haller, en los países menos desarrollados (¿México?) “donde una legislación laboral proteccionista a menudo rebasa a la capacidad de la economía formal para proveer un pleno empleo, la economía informal tiene una doble función”: proveer de ingresos a un gran segmento de la población que de otra manera se vería privada de medios de subsistencia, y bajar los costos de bienes y servicios de consumo para los trabajadores y los costos de producción y distribución para las empresas formales, contribuyendo así a su viabilidad.

Además, afirman, estos mecanismos informales “contribuyen a la estabilidad política y la viabilidad económica de las naciones pobres”, lo cual explica por qué son tolerados entrando en franca contradicción con las medidas legislativas (Portes y Haller, 2005: 420). De esta manera, el sector económico informal viene a cumplir subrepticamente una función *política*. Y el problema de fondo en este respecto es que esta política económica subrepticia es fuente de una *exclusión* o, mejor dicho, de *desafiliación* (en el sentido que le da Castel) de los beneficios y derechos que representa el trabajo formal para grandes sectores de la población.¹⁰

Como resulta fácil colegir, solo una acción de alcances estructurales podría transformar una situación como la descrita por Portes y Haller. Acciones como la modificación profunda de la *política de Estado*, sea por medio de reformas concertadas impulsadas desde diversos movimientos sociales, sea como consecuencia de una revolución social. Como advierte la OIT (2014): “Bringing more workers out of informality remains crucial in order to reduce working poverty, improve working conditions and generate tax revenues that governments need to strengthen social welfare systems” (OIT, 2014, pp. 24-25).

Así, pues, el análisis de las economías informales, con sus respectivos “mercados laborales”, ilustra perfectamente lo que se ar-

10. Por ejemplo, se sabe que mientras más escolaridad se posee más probabilidades se tiene de encontrar un trabajo en el sector formal o un empleo mejor remunerado (Riquelme, 2006, p. 306), y a la inversa: mientras menos años de educación tiene una persona, más probable es que se integre en la economía informal, lícita o ilícita.

gumentó en el presente trabajo: pone en evidencia que la magnitud y las características de una economía informal dependen del funcionamiento y el grado de fortaleza del Estado, por lo tanto, en qué medida logra *incluir* a la población, proporcionando los marcos institucionales para afiliar a los individuos dotándolos tanto de derechos como de obligaciones civiles y, de esta manera, les otorga el estatus de ciudadanía. De lo que se trata, como afirma el célebre economista Thomas Piketty, es de “modernizar el Estado social, no desmantelarlo” (Piketty, 2014, p. 531).

Conclusión

La construcción o reconstrucción, por parcial que sea, de unos Estados latinoamericanos con vocación social, deberá tener en cuenta, entre muchos otros aportes, los que en este artículo se han mencionado. No se puede, después de observar las claras ventajas que presenta el modelo teórico del Estado esbozado en este trabajo, seguir obsesivamente aferrados a viejos modelos (particularmente el marxismo clásico), cuyas propias virtudes incorpora y cuyas limitaciones ha superado. El conocimiento que la perspectiva genético-estructural puede aportar de la historia, el funcionamiento y la razón de ser de los Estados modernos de derecho, de su centralidad e importancia en la constitución de la vida social y económica de las naciones, es un recurso indispensable en esa tarea, pues permite contar con una “idea reguladora” de Estado, dado que la situación de ciudadanía, en su sentido positivo y pleno, solo es posible si existe un Estado (social) fuerte que la garantice. Pero esa tarea, evidentemente, desborda el ámbito estrictamente académico de las ciencias sociales y se despliega en el de la vida política.

Bibliografía

Arteaga, Nelson (2008), “Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel”, *Sociológica*, año 23, núm. 68, septiembre-diciembre, pp. 151-175.

- Backhoff, Eduardo *et al.* (2007), *Aprendizaje y desigualdad social en México*, México, INEE.
- Bourdieu, Pierre (1975), “Méthode scientifique et hiérarchie sociale des objets”, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, pp. 4-6.
- (2002), “Science, politique et sciences sociales”, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 141-142, marzo, pp. 9-12. doi: 10.3406/arss.2002.2813. Disponible en: http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/arss_0335-5322_2002_num_141_1_2813. Consultado: 5 de octubre de 2011.
- (2003), *El oficio de científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*, Barcelona, Anagrama.
- (2012), *Sur l'État. Sociologie de la genèse de l'État. Cours au Collège de France 1989-1992*, Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau y Marie-Christine Rivière (ed.), París, Seuil-Raisons d'agir.
- Bourdieu, Pierre; Chamboredon, J.-C. y J.-C. Passeron (2000) *El oficio de sociólogo*, México, Siglo XXI.
- Bourdieu, Pierre y col. (1999), *La miseria del mundo*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, Pierre y Loïc Wacquant (2005a), *Una invitación a la sociología reflexiva*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- (2005b), “Sobre las astucias de la razón imperialista”, en Loïc Wacquant (coord.), *El misterio del ministerio*, Barcelona, Gedisa, pp. 209-230.
- Castel, R. (2003), “Pierre Bourdieu et la dureté du monde”, en Pierre Encrevé y Rose-Marie Lagrave, *Travailler avec Bourdieu*, París, Champs-Flammarion, pp. 347-355.
- (2004[1995]), *La metamorfosis de la cuestión social*, Buenos Aires, Paidós.
- Cimadamore, Alberto A. (2011), en: *Reporte mundial de las ciencias sociales en el mundo: Las brechas del conocimiento*, UNESCO y Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 42-44.
- De L'Estoile, Benoît (2003), “Entrer dans le jeu: la science comme croyance”, en Encrevé y Lagrave, *Travailler avec Bourdieu*, París, Champs-Flammarion, pp. 129-139.
- F. Fürstenberg, y M. P. Zenteno (1997), *El conocimiento de lo social. Seis lecciones sobre la teoría de las ciencias sociales*, México, El Colegio de Puebla.
- Gingras, Yves y Sebastien Mosbah-Natanson (2011), “¿Dónde se producen las ciencias sociales?”, en *Reporte mundial de las ciencias sociales en el mundo: Las brechas del conocimiento*, UNESCO y Foro Consultivo Científico y Tecnológico, pp. 153-158.

- Lenoir, Remi (1993), "Objeto sociológico y problema social", en Patrick Champagne, Remi Lenoir, Dominique Merllié y Louis Pinto, *Iniciación a la práctica sociológica*, México, Siglo XXI, pp. 57-102.
- Lojkin, Jean (2002), *Les sociologies critiques du capitalisme*, París, PUF.
- Marrero, Adriana (2006), "La teoría del capital social. Una crítica en perspectiva latinoamericana", *Arxius de Ciències Socials*, núm. 14, junio, Universidad de Valencia, España, pp. 73-90.
- OIT-International Labour Organization (2014), *Global Employment Trends 2014. Risk of a jobless recovery?* Disponible en: www.ilo.org/publns. Consultado: 21 de enero de 2014.
- Olmos, Lilita Esther y Carlos Alberto Torres (2012), "Teorías do estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações: abordagens marxista e crítica", en Robert Cowen, Andreas M. Kazamias y Elaine Ulterhalter (org.), *Educação comparada: panorama internacional e perspectivas*, vol. 1, Brasília, UNESCO/CAPES, pp. 97-114.
- Piketty, Thomas (2014), *El capital en el siglo XXI*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Portes, Alejandro y William Haller (2005), "The Informal Economy", en *The Handbook of Economic Sociology*, 2ª ed., Princeton, EE.UU., Russell Sage Foundation, pp. 403-425.
- Río Ruíz, Manuel Ángel (2002), "Visiones de la etnicidad", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 98/02, pp. 79-106.
- Riquelme, G. C. (2006), *Educación superior, demandas sociales, productivas y mercado de trabajo*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Sandoval Aragón, Sergio Lorenzo (2010), "El pensamiento sociológico en los estudios del trabajo en América Latina: hacia una teoría fundamental", en Jesús Ruiz Flores, Rosalía López Paniagua y Sergio Lorenzo Sandoval Aragón, *Procesos formativos y estructuración regional de los mercados de trabajo*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 123-147.
- (2011), *Educación superior y mercados de trabajo: Nuevas configuraciones teóricas en las ciencias sociales*, ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de ALAS, UFPE, Recife, Brasil. Disponible en: <http://www.anais.alas2011recife.com/>.
- (2012), "El economista y el sociólogo: Pensamiento relacional como paradigma", *Economía: Teoría y Práctica*, núm. 37, julio-diciembre, UAM-I. Disponible en: <http://www.izt.uam.mx/economiatyp/>.
- (2014), "La teoría en acción. Una lectura de *Sur l'État. Sociologie de la genèse de l'État*, de Pierre Bourdieu", *Metapolítica*, año 18, núm. 85, abril-junio, pp. 94-100.

SITEAL (2013), *La agenda educativa latinoamericana. Conversación con Margarita Poggi*, Buenos Aires, p. 8.

Velasco, Marcela (2012), “Decentralization and Environmental Governance in Multicultural Areas: Lessons from Two Colombian Communities”, *2012 Annual Meeting of the American Political Science Association*, New Orleans. Disponible en: http://www.collaborative-conservation.org/sites/default/files/fellow-product-docs/velasco_decentralization_and_environmental_governance.pdf. Consultado: 19 de febrero de 2014.

TRES

.....

CIUDADANÍA EXCLUYENTE Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA. LOS DESAFÍOS PARA AMÉRICA LATINA

Ricardo Sebastián Piana¹

1. Introducción. La crisis del Estado actual

El Estado es un proyecto de organización política. Con esta afirmación queremos destacar el trascendental valor de la razón y la planificación involucradas en su evolución, a diferencia de otras formas históricas donde el pragmatismo, la tradición o la impronta de una élite tuvieron un aspecto central. Más precisamente, es un producto de la racionalización progresiva de una estructura política ya existente, es producto de la modernización.

Pero hoy vivimos en una constante crisis del Estado, crisis del sistema democrático, crisis del sistema de representación, crisis de los partidos políticos, crisis económica y social. Algunos, buscando retomar ese sentido, distinguen las verdaderas crisis de las situaciones *dramática ma non seriosa* (Posada Carbó, 1994).

Señala Portinaro (2003) una de las grandes paradojas de la crisis del Estado: si bien es cierto que los Estados ya no se encuentran a la altura de los desafíos y las obligaciones transnacionales con los

1. Abogado y doctor en ciencia jurídica por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), doctor en ciencia política por la Universidad del Salvador (USAL), Argentina. Docente de Derecho Político (UNLP) y de Teoría y Derecho Constitucional (USAL).

que se enfrentan,² por otro lado, las instituciones internacionales que deberían reemplazarlos en el desempeño de estas obligaciones, como la ONU, en realidad son instituciones incompletas, carentes del poder que les permitiría llevar a cabo aquellas políticas que los Estados ya no están en condiciones de emprender. En ausencia de otra forma de organización política que lo reemplace, los discursos sobre la crisis del Estado se han trasladado a la crisis de gobernabilidad.

En verdad, el diagnóstico del fin del Estado se renovó en las décadas siguientes a la Segunda Guerra Mundial. Martin van Creveld, en un magnífico trabajo titulado *The Rise and Decline of the State* (1999) ha dicho que, considerados individualmente, hay buenas razones para pensar que los Estados pronto no serán capaces para controlar y proteger la vida política, militar, económica, social y cultural de sus ciudadanos de la forma que ha sido hasta hoy en día. Y agrega:

The state, which since the middle of the seventeenth century has been the most important and most characteristic of all modern institutions, is in decline. From Western Europe to Africa, either voluntarily or involuntarily, many existing states are either combining into larger communities or falling apart. Regardless of whether they fall apart or combine, already now many of their functions are being taken over by a variety of organizations which, whatever their precise nature, are not states (1999, p. vii).

Se habla de ocaso o de fin del Estado nación en el sentido de que este sujeto no aparece más en grado de controlar los flujos de recursos: economía y Estado han consumado su divorcio, por lo que se enfrentan, sin un poder institucional realmente capaz de mediación, “naciones sin riqueza” y “riquezas sin naciones” (Portinaro, 2003).

-
2. Nos referimos a terrorismo, trata de personas, migraciones, tráfico de armas y drogas, degradación del medioambiente, entre otros problemas que no tienen solución a escala local. Pero también deberíamos incluir otras acciones lícitas, como los beneficios económicos que ciertos Estados otorgan para la instalación de industrias, beneficios de los cuales quedan prisioneros y que terminan redundando en la amenaza de desinversión o el traslado por parte de las industrias, con el consecuente paro, y por el otro, desde el lado de los Estados, tener a los asalariados como únicos sujetos de la tributación, lo que genera enormes injusticias.

Es cierto que la globalización ha afectado aquellos supuestos que aparecen como esenciales, genéticos a la forma política estatal. El fenómeno de la globalización ya había planteado un desplazamiento del *locus* político del Estado nacional hacia la comunidad internacional. Se ha afirmado el fin del territorio nacional como espacio definitorio de las realidades sociales como uno de los elementos de una globalización favorecida por las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (Beck, 1998).

Como señala Vallespín (2003), la globalización afecta, sin lugar a dudas, la gobernabilidad del sistema político: sin entrar a discutir si esta crisis se funda en las contradicciones del Estado de bienestar del capitalismo tardío, vista como crisis de legitimidad por Habermas y Offe, o en torno a la idea del gobierno sobrecargado, por los autores del informe encargado por la Comisión Trilateral, King, Huntington y Nordhaus, lo cierto es que se advierten como problemáticas:

- a) un poder fragmentado,
- b) mayores expectativas y mayores demandas,
- c) nuevas necesidades y nuevos derechos y
- d) una menor deferencia ciudadana a la autoridad.

La globalización también genera reacciones y existen, mucho más que antaño, obstáculos insalvables para este proceso que incluyen no solo los nacionalismos y las xenofobias, sino también las organizaciones regionales políticas y comerciales que, defensivamente, se cierran cada vez más en su propio bloque. Este es un salvavidas de plomo para los Estados, pues si es cierto que deben unirse en bloque para sobrevivir, lo hacen a costa de ceder competencias a favor de una institución o líder regional.

En la era de la globalización y de la digitalización, el poder de los Estados ya no se apoya de manera predominante en su extensión territorial y en la densidad de población, sino en recursos aterritoriales, como el capital y el saber tecnológico, por lo que ya no tiene mucho sentido atribuir a un Estado definido territorialmente las funciones tradicionalmente asignadas a los sistemas políticos; tales funciones podrían ser asumidas con mayor flexibilidad por gobiernos no territoriales.

2. La ciudadanía de baja intensidad

La crisis no deja de ser paradójica, pues se revela en el preciso momento en que ha obtenido una victoria irreversible. Como señala Subirats (2002), nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente han ido conformando el concepto de la democracia moderna. Y, sin embargo, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento.

En la actualidad, la crítica contra las instituciones y las prácticas de la democracia liberal de partidos se ha hecho más fuerte, crítica que alcanza inclusive a los países anglosajones y a los nórdicos. Se trata de un fenómeno psicosocial complejo, pues, aun reconociendo que la democracia es insustituible, un número creciente de ciudadanos se desentiende de la democracia realmente existente, en diferentes grados y niveles de aborrecimiento.

Este fenómeno, conocido como desafección a la democracia, no es teórico ni de principios, sino práctico y cotidiano. Más que una crítica contra la idea de la democracia misma, se revela como falta de compromiso con sus sentidos profundos. El ciudadano opta por eludir el cumplimiento de una buena parte de sus deberes cívicos y deja de sentir la necesidad de usar los derechos políticos conquistados.

Las consecuencias más notorias han ido desde el voto protesta, el abstencionismo electoral, el descreimiento, hasta el repudio hacia quienes ocupan cargos electivos o funciones públicas de gobierno. Y si continúa participando en los procesos electorales, lo hace a pesar del sistema (Rubio Carracedo, 2000; Tusell, 1994).

La crisis generalizada del modelo democrático liberal ha llevado a decir a Laporta (2000) que todo aquello que suene a representación electoral, a actividades de partido o a militancia política registra una cierta atmósfera de descalificación implícita o explícita. No es que la desconfianza ciudadana vire de unos a otros gobernantes o partidos, sino que recae específicamente sobre las instituciones representativas y los partidos políticos, núcleos centrales del modelo de la democracia moderna.

La crisis de representación afecta la piedra angular de la actual democracia de partidos. No solo es la naturaleza oligárquica del proceso de definición de la oferta electoral, sino también el congelamiento burocrático de unas élites representativas cada vez más alejadas del sentimiento popular³ (Blanco Valdés, 1996).

Esa insatisfacción por el monopolio representativo de los partidos políticos ha derivado en el fortalecimiento de estructuras paralelas, como las ONG, que, defendiendo intereses sectoriales, desprecian la política. Sin articulación de intereses, el ámbito público pierde espacio y se vacía de contenido.

Varias son las causas que pueden explicar este fenómeno. Mucho se ha escrito acerca de las consecuencias negativas que el fin de la Guerra Fría ha tenido para las democracias occidentales: sin un modelo adversario con el cual medirse y contrastarse, se desvanecen los incentivos para mejorar y los logros se relativizan.

Potencian ese estado de cosas las “promesas incumplidas” de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente (Bobbio, 2000).

Según O’Donnell (1993), este fenómeno en nuestra región deriva en lo que ha identificado como “ciudadanía de baja intensidad”, que no se compromete con los cambios que son necesarios para impulsar todo proceso de transición. En verdad, se trata de un fenómeno mundial, pero la fragilidad de los modelos institucionales en América Latina son recurrentes y sus déficit hacen que la problemática adquiera un nivel preocupante.

Todo el proceso democrático está expuesto al constante desafío de producir legitimidad. La distinción entre legitimidad de origen y legitimidad de ejercicio pone en evidencia que en un sistema democrático no es suficiente el acceso a los cargos públicos a través de elecciones limpias y plurales. Por ello, si bien parte de la

3. Ese estancamiento no es solo producto de la natural aspiración a conservar y mantener el poder. Es también favorecido por la ausencia de legislación que limite la permanencia y la acumulación de cargos internos en el partido y en las bancas legislativas, factor que ha contribuido a la generalización de algunos de los vicios más nefastos de la profesionalización política. El “Estado invisible”; esto es, sometido a los poderes de una burocracia partidaria, contribuye no solo a la ineficacia del sistema, sino también a ampliar esa desafección.

crisis tiene su origen en el diseño institucional, una gran responsabilidad recae sobre el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos.

Insistimos, no es una crisis que afecte a los fundamentos y al ideal en que se basa, y ni siquiera se trata de una crisis de las instituciones democráticas concretas, aunque algunas deban ser reformadas.⁴ Lo que se advierte fundamentalmente es un descenso de la confianza del ciudadano en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas, lo que produce, como contrapartida, su retraimiento al ámbito privado.⁵

3. ¿Y cómo estamos en Latinoamérica con el buen gobierno?

Siendo que el valor del aparato institucional público depende de la percepción de la sociedad sobre su capacidad institucional para satisfacer necesidades (v.g. garantizar la equidad, el desarrollo y la gobernabilidad),⁶ resulta natural que los gobiernos de la región hayan querido reformar cómo hacen lo que hacen, y redefinir qué es lo que deben hacer.

Profundas situaciones de emergencia financiera y económica de los modelos estatales poswelfaristas legitimaron en Latinoamérica las llamadas reformas liberales del Estado de primera generación, propiciadas por el Consenso de Washington e impulsadas y apoyadas por los organismos multilaterales de crédito (FMI y BIRF) y por organismos internacionales en América Latina (Zeller, 2007).⁷ Ellas estuvieron vinculadas con la transformación estructural de las funciones y de los fines estatales: no solo pretendieron

4. Sin embargo, si este proceso se extendiera más aún, la propia democracia como sistema legitimador de la relación mando-obediencia podría verse afectada. En efecto, sin participación en el debate público no hay pueblo, y sin pueblo no puede haber gobierno del pueblo.

5. Por ello resulta necesario repensar el funcionamiento estatal hacia formas que impliquen el compromiso e involucramiento de los diversos actores públicos, estatales y no estatales, de forma de lograr más legitimidad en las políticas relativas al espacio público que resulta necesario recuperar.

6. Oszlak, 1997.

7. En el caso argentino, estas transformaciones se realizaron en el contexto de crisis fiscales profundas y recurrentes. Tal situación facilitó la implementación de políticas

modificar cómo gestionar y administrar sino también qué cosas debe hacer el Estado.

En las reformas, denominadas de primera generación —o hacia fuera, según Oszlak (2003)—, el Estado deja de hacer “algo” (v.g. producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), y es reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (v.g. empleados públicos), sin que nadie los reemplace. Hay procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario o jubilación anticipada. Pero son también parte de un proceso de “reestructuración” del Estado.

En este tipo de reformas predominan consideraciones de tipo jurídico y financiero. Resulta mucho más sencillo lograr reformas irreversibles cuando su objeto es minimizar el Estado. Las reformas orientadas a lograr menos Estado suponen una reducción de su intervención en diversos planos de su relación con la sociedad (renuncia a continuar desempeñando las funciones implícitas en las responsabilidades transferidas a otros actores sociales o estatales). Por ello pueden denominarse como verdaderas reformas del Estado, porque afectan sus funciones, marcos de competencia, relaciones público-privado y actores legitimados en el proceso de decisión, ejecución y control de las políticas públicas.

Desde el punto de vista jurídico, las reformas de primera generación implicaron la creación de nuevos marcos regulatorios, la suscripción de contratos de concesión, la contratación de servicios de terceros, la eliminación de regulaciones, la supresión de organismos reguladores, la finalización de contratos laborales y la prohibición del reingreso a la función pública durante períodos determinados.

Desde el punto de vista económico, implicaron ingresos por ventas de empresas, cancelaciones y recuperación de deuda pública, cobranzas de canon de concesionarios, pago a contratistas

de ajuste fiscal, pero, a su vez, limitó los cambios referidos a la denominada “modernización administrativa” y al fortalecimiento de la eficiencia de sus recursos humanos.

de servicios tercerizados, actualización de tarifas de servicios públicos, transferencias de partidas presupuestarias a gobiernos subnacionales, indemnizaciones por retiros voluntarios, supresión de aranceles y derechos en organismos de regulación anteriores a la desregulación.

A menos de diez años estas reformas fueron sustituidas por las llamadas reformas de segunda generación. En este nuevo proceso —y reflexión— sobre las “reformas del Estado”, se continúa atendiendo al Estado como relación de dominación o como conjunto heterogéneo de aparatos organizacionales, pero se pone especial énfasis en los intrincados procesos de construcción institucional en el marco de los desafíos de la gestión pública. Estos procesos son los que pueden atentar contra los procesos de reforma.

Por ello, en el programa de las reformas de segunda generación predominan consideraciones con un trasfondo tecnológico y cultural; se dice que la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa de las reformas estatales, y se entiende que la intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico, es insuficiente para producir el cambio. La frase de Crozier (1995) es ya clásica: no se cambia la administración pública por decreto.

Una de las principales herramientas consistió en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión (nuevas formas de administrar lo público) y en la búsqueda de cambios en la lógica de la cultura organizacional. El éxito de las reformas dependería, según esta posición, en conseguir permear la cultura político-administrativa vigente.

En términos generales, los objetivos de la reforma de segunda generación fueron reforzar funciones del Estado, sobre todo las de control; rediseño organizativo del aparato administrativo; desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos; implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito; capacitación y desarrollo permanente del personal y rediseño de las plantas de personal estatal, y mejoramiento de los sistemas de información y sus soportes computacionales.

Otra vez en los noventa, una nueva vuelta de tuerca se da con las políticas de gobierno electrónico, cuyo acento se pone en las TIC pero sin modificar, inicialmente, las premisas de la nueva ges-

tión pública y su pretensión de introducir criterios de eficacia privada al manejo de la cosa pública. En efecto, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año.

Esa orientación original fue creciendo acompañada por otras nuevas concepciones, como la de *e-governance*, e impulsó la transformación del sector público en torno a la “marquetización” de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas (Norris, 2003).

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del gobierno electrónico. Hoy, la idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de gobierno electrónico.

Los antecedentes nos muestran que casi todos los gobiernos de la región han establecido diversos planes, leyes y acciones dirigidas a reorientar el funcionamiento administrativo siguiendo estos modelos; algunas veces porque las reformas eran financiadas por organismos de crédito internacional que imponían esos paradigmas, y otras por isomorfismo institucional mimético.⁸

La mayoría de los actuales presidentes de la región tiene una visión crítica de las políticas de reforma de la década de los noventa y de sus resultados. Por ello, han acompañado las propuestas de reforma de la administración pública que desde fines de los años

8. Ante la incertidumbre que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación y con la intención de legitimar las reformas, muchas veces se opta por recurrir a estrategias y políticas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones referenciales. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como “isomorfismo institucional”, tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar a la institución.

noventa han surgido en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, más conocido como CLAD.⁹

Bajo su propuesta,¹⁰ los ministros de Administración Pública y Reforma del Estado han aprobado en las Cumbres la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, en Bolivia, en 2003; el “Código Iberoamericano de Buen Gobierno”, en Uruguay, en 2006; la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, en Chile, en 2007; la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, en El Salvador, en 2008, y la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, en Portugal, en 2009, entre otros documentos internacionales.¹¹ Documentos poco conocidos salvo para el público especializado, son, sin embargo, un marco de referencia para comprender hacia dónde se han orientado las reformas de la administración pública de los últimos años.

Las orientaciones de estos Códigos son críticas del modelo liberal implantado desde el Consenso de Washington. Bajo su órbita se han sostenido diversos principios orientadores de la gestión pública.

Pero hoy los parámetros del buen gobierno vuelven a estar orientados por las políticas norteamericanas, apoyados sobre los tres pilares lanzados en la campaña presidencial de Barack Obama

-
9. El CLAD es un organismo público internacional regional, de carácter intergubernamental. Su misión es promover el análisis y el intercambio de experiencias y conocimientos en torno a la reforma del Estado y la modernización de la administración pública mediante la organización de reuniones internacionales especializadas, la publicación de obras, la prestación de servicios de documentación e información, la realización de estudios e investigaciones y la ejecución de actividades de cooperación técnica entre los países miembros y proveniente de otras regiones.
 10. Institucionalmente, es la secretaría técnica permanente de las Conferencias Iberoamericanas de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que se realizan en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.
 11. Uno de estos documentos es el titulado “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI”, aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana, en 2010 y “La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica” de 2011, que, junto con el documento inicial “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, elaborado en 1998, marcan la línea doctrinaria del estado actual de la administración pública de América Latina y las principales líneas para su reforma. Los últimos dos documentos son el Consenso de Asunción, de 2011, y el de México, de 2012.

de 2009: el Gobierno debe ser transparente, participativo y colaborativo.¹²

Como hemos visto, América Latina se destaca en su participación en las iniciativas de gobierno abierto, pero ¿expresa la cantidad de países de la región involucrados y de proyectos propuestos un estado de avance institucional en América Latina? ¿Cómo estamos?

4. Los datos...

A pesar de una base religiosa-cultural de origen común y un diseño institucional casi homogéneo en torno al presidencialismo, América Latina es un continente de grandes desigualdades, y no solo económicas.

Con un ingreso promedio de U\$10,000 anuales, no puede decirse que América Latina sea una región pobre. Aun cuando en los últimos años se ha reducido la brecha entre ricos y pobres, como señala un informe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),¹³ un rasgo persistente de América Latina es la alta desigualdad en la distribución del ingreso.¹⁴

En efecto, el problema es cómo se distribuye ese promedio. Con cifras de la CEPAL, en su informe del año 2012, el país con mejor distribución de la región es Venezuela, cuyo coeficiente de Gini, que mide la igualdad de ingresos, era de 0,397 para el año 2011.¹⁵ En orden descendente, la distribución de la riqueza tenía un resultado en Uruguay de 0,402 (2011), Ecuador de 0,434

12. <http://www.whitehouse.gov/open>. Consultado: 10 de marzo de 2013.

13. CEPAL (2011). Ver, especialmente, cap. 1, p. 52.

14. El índice de Gini promedio regional era de 0,53. Con cifras casi todas actualizadas para 2012, Argentina obtenía el coeficiente de Gini de 0,364 puntos, el de mejor distribución de la región. En escala descendente, la distribución de la riqueza era peor en Venezuela (0,412), Costa Rica (0,421), Uruguay (0,45), Brasil (0,519), Panamá (0,519), Paraguay (0,519), Chile (0,521), Nicaragua (0,523), Paraguay (0,524), Guatemala (0,537), Guatemala (0,537), Colombia (0,548), Bolivia (0,563), Honduras (0,57) hasta llegar a Haití (0,595) con niveles comparables con los peores de África.

15. El coeficiente de Gini es un número entre 0 y 1, donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).

(2011), Perú de 0,452 (2011), El Salvador de 0,454 (2010), México de 0,481 (2010), Argentina de 0,492 (2010), Bolivia de 0,508 (2009), Chile de 0,516 (2011), Panamá de 0,531 (2011), Costa Rica de 0,545 (2011), Colombia de 0,545 (2011), Paraguay de 0,546 (2011), Honduras de 0,567 (2010), Brasil de 0,559 (2011), Guatemala de 0,585 (2006).

En la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de todos los ingresos generados, mientras que los más pobres solo alcanzan a recibir una escasa porción. Según el mismo informe, el promedio simple de los valores de los dieciocho países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15% (CEPAL, 2013, p. 23). Con un promedio regional de 0,53, la región está lejos de los parámetros de la Unión Europea (0,307).

Según la última encuesta del Latinobarómetro, en 2011, a pesar de que el apoyo a los presidentes ha crecido, ha disminuido en casi todos los países la percepción de que se gobierna para el bien de todo el pueblo: solo un promedio de 26% de los latinoamericanos afirma que se gobierna para el bien de todo el pueblo. La diferencia de percepción en el seno de la región es grande y aun dentro de un mismo bloque, como el MERCOSUR, con gobiernos políticamente alineados y sin grandes cambios en la conducción de los partidos políticos, la diferencia es notable: mientras que en Uruguay ronda los 54 puntos porcentuales, en Paraguay solo el 18% de los ciudadanos cree que se gobierna para todo el pueblo.

El 21% de los latinoamericanos cree que su democracia ha mejorado, llegando al 31% en Argentina, 28% en Venezuela y solo al 12% en Chile. Pero en México y Brasil, solo el 40% y el 45% respectivamente cree que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno en cualquier circunstancia; en Argentina y Uruguay, por el contrario, el 70% y el 75%, respectivamente, la considera como la única opción. El techo lo tiene Venezuela, con el 77%. El promedio de la región es del 58% (Informe Latinobarómetro, 2011).

¿Cuáles son los problemas-reto de la democracia en la región? Dentro del MERCOSUR son variadas las preocupaciones: si bien en

todos la corrupción es el obstáculo más importante para la democracia, el segundo más importante en Argentina y Paraguay¹⁶ es la transparencia del Estado y en Brasil y Uruguay, lo es garantizar la justicia social.

No es casual, en este marco, que la administración pública sea algo confiable o muy confiable solo para el 31% de los latinoamericanos. La confianza interinstitucional más alta, entre 1996 y 2010, era para organizaciones no públicas (Iglesia, 71%; radio, 55%; televisión, 48%, diarios, 45%;). Solo el 20% de los latinoamericanos, en igual período, confiaba en los partidos políticos.

Si bien desde año 2003 hasta la crisis del 2007 los países han crecido como nunca antes en democracia, la inseguridad se ha consolidado como tema central de las elecciones celebradas en 2011, y luego de los problemas económicos, es el segundo gran problema de la región. Para un latinoamericano, la mayor conflictividad se encuentra, justamente, entre ricos y pobres.¹⁷ Por un lado, la tasa de victimización¹⁸ es mayor en los entrevistados de hogares con mayor acceso a servicios básicos;¹⁹ por el otro, una gran mayoría de los latinoamericanos²⁰ cree que son los ricos los que menos cumplen con la ley.²¹ Hay, en efecto, una asociación directa entre incumplimiento de la ley, poder político y poder económico. Pero cada uno lo mira desde su perspectiva.

La ciudadanía de baja intensidad de la que hablaba O'Donnell (1993) puede medirse hoy con tan solo dos variables: solo el 31% de los latinoamericanos encuestados dijeron cumplir con la ley,

-
16. Suspendido del bloque por el procedimiento de destitución de su anterior presidente, Fernando Lugo, en 2012, suspensión que permitió el ingreso de Venezuela, vetado hasta entonces por el senado de Paraguay. Al momento de escribir este capítulo, Venezuela y Paraguay se encontraban negociando el reingreso de Paraguay al MERCOSUR.
 17. El 80% respondió que la conflictividad es fuerte o muy fuerte, mientras que para un europeo occidental es del 23%.
 18. Esto es, quienes se sienten víctimas de delitos, lo que no quiere decir que sean víctimas necesariamente.
 19. CEPAL, 2010.
 20. El 63%.
 21. El segundo lugar lo ocupan los políticos (47%), el tercer lugar los millonarios (44%) y el cuarto lugar los funcionarios públicos (34%). En cambio, ni los pobres, ni la clase media, ni las mujeres, ni los jubilados, ni los empleados, son visto como incumplidores de la ley.

con un piso del 12% en Perú y un techo de 54% en Uruguay. En cambio, cerca del 54% de los latinoamericanos son ciudadanos que exigen sus derechos. Esta diferencia entre el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el reclamo por los derechos puede explicar muchos de los problemas de gobernabilidad de la región.

Finalmente, como también señala el Informe Latinobarómetro 2011, de donde hemos tomado los datos hasta aquí expuestos, solo el 20% de los latinoamericanos cree que la distribución de la riqueza es justa, y de ese 20% la mayoría es rica. Ello indica que las percepciones de una alta inequidad distributiva coinciden con la profunda desigualdad objetivamente existente en América Latina.

Tomamos de otra de las encuestas globales en la región, en este caso para toda América, los datos vinculados con la corrupción, por un lado, y la satisfacción con la democracia, por el otro.

Según el Barómetro de las Américas, los ciudadanos de toda América perciben la corrupción entre los funcionarios públicos como un fenómeno generalizado. El promedio de percepción de corrupción en cada país, para 2010, se ubica por encima del 50% y llega a cifras superiores al 70% en quince países de Latinoamérica.²² Sin embargo, la tasa de victimización de corrupción²³ no llega, en el caso más alto, a un 53,6% en Haití, y en la mayoría de los países es menor al 30%. Esto, sin duda, genera un gran problema para los gobiernos que deben revertir una creencia fuertemente arraigada que, como muestra la encuesta, difiere sustancialmente de la realidad de los hechos.

Por otro lado, según la misma medición, aun cuando el apoyo a la democracia sea alto,²⁴ la satisfacción con la democracia en 2010 tiene un promedio de 53,6 porcentuales en once países de América, con un techo de 67,9 en Uruguay y un piso de 37,8 en

22. De menor a mayor, los países son Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Belice, Venezuela, Panamá, México, República Dominicana, Colombia, Costa Rica, Paraguay, Guyana, Argentina y Perú. Los datos del Barómetro de las Américas están tomados del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), publicado en el Informe editado por Seligson, 2010.

23. Es decir, aquellos que efectivamente han sido víctimas de un hecho de corrupción, a diferencia de la percepción, que solo mide la creencia en la corrupción de los funcionarios públicos.

24. El promedio es de 69.4.

Haití. Pero la diferencia no solo entre los países es grande: entre los mismos bloques político-económicos de la región, cuyas políticas deberían converger, se advierten grandes brechas: de 22,6 puntos para el MERCOSUR,²⁵ de 12 puntos para la CAN²⁶ y de 14,7 para la SICA.²⁷

En términos generales, la aprobación a los mandatos presidenciales sigue siendo muy amplia, aun cuando las propias instituciones de la democracia estén fuertemente cuestionadas, como los partidos políticos.

Pero la institucionalidad no ha estado ajena a quiebres ni tensiones, aunque no ya como antaño, mediante golpes militares. Entre 2000 y 2012, en nueve países hubo problemas graves o serios de gobernabilidad,²⁸ en dos de ellos hubo un golpe de estado fallido,²⁹ un golpe de Estado efectivo³⁰, un juicio político *express* que destituyó a un presidente,³¹ y seis presidentes debieron abandonar el gobierno antes de cumplir su mandato.³²

Si bien es una buena noticia que las diversas crisis de gobernabilidad no hayan afectado a los sistemas políticos democráticos, esto tal vez se deba a la configuración del sistema político latinoamericano, que gira en torno a la figura del presidente: su cambio es condición suficiente para afectar el sistema político todo. Justamente, si pudiéramos señalar un rasgo de los casi treinta años de continuidad democrática en la región, es el personalismo de sus líderes.

25. Uruguay, con 67,9 y Argentina, con 45,3.

26. Bolivia, con 56,7 y Perú, con 44,7.

27. Panamá, con 62,5 y Guatemala con 47,8

28. Paraguay 2000, Perú 2000, Ecuador 2000 y 2005, Argentina 2001, Venezuela 2002, Bolivia 2003 y 2005, Haití 2004, Nicaragua 2004/2005, Honduras, 2005.

29. Venezuela, 2002 y Ecuador 2010.

30. En Honduras, en 2009, con una dudosa continuidad constitucional rechazada por la OEA.

31. Lugo en Paraguay, en 2012, con el agravante de haber implicado la suspensión de Paraguay en el MERCOSUR y permitir el ingreso de Venezuela, hasta entonces vetado por el Senado de aquel país.

32. Fujimori en Perú, De la Rúa en Argentina, Sánchez de Losada y Mesa en Bolivia, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador, Zelaya en Honduras. Estos procesos fueron realizados, en casi todos los casos, mediante diversas técnicas que han forzado al límite las normas constitucionales locales.

Con estos datos, parece “natural” la necesidad de cambiar la gestión pública; esto es, la “forma en que las cosas se hacen”.

5. Incentivos para el cambio institucional

¿Cómo es que no tambalean las democracias en Latinoamérica con solo el 26% de sus ciudadanos creyendo que se gobierna para el bien de todo el pueblo? Si bien los datos transcritos en el punto anterior pueden parecer desalentadores, la buena noticia es que no todos los países se encuentran en igual situación, y ello debe ser un incentivo para buscar el cambio y la mejora institucional, porque no existen ni asuntos culturales ni de diseño institucional objetivos que nos inhiban de efectuar este cambio en pos de una cultura institucional más democrática, respetuosa de los derechos de sus ciudadanos y armónica con el medioambiente.

Desde el retorno a la democracia en Latinoamérica hemos comprendido que el proceso de legitimación de los gobiernos requiere algo más que elecciones limpias, periódicas y plurales. Hay que conservar esa legitimidad arquitectónicamente: el gobierno debe demostrar que tiene una capacidad probada para dar respuesta a las demandas y expectativas sociales creadas. Pero también debe conservar esa legitimidad horizontalmente: haciendo a los actores copartícipes de la gestión y de los procesos de decisión en un esquema de participación democrática.

La democracia no está definida para los pueblos como instituciones y normas, sino como resultados. Esa diferencia sustancial es la que separa los análisis teóricos de los reales de los pueblos y lleva a estas contradicciones en las apreciaciones de dónde se encuentran los países.

Los niveles de apoyo a la democracia estable se ven negativamente afectados por las percepciones y experiencias con la delincuencia y la corrupción y las evaluaciones de la gestión del presidente.

Existe una gran variación entre los países del hemisferio en su conjunto, como dentro de los de América Latina y el Caribe, ya que en algunos las actitudes y los comportamientos democráticos

están muy consolidados, mientras que en otros se denotan debilidades preocupantes.

Los datos positivos que marcan las encuestas globales que venimos señalando son, en primer lugar, que la crisis económica no se correlaciona con una disminución en las actitudes democráticas; que el apoyo a la democracia y la satisfacción con ella siguen siendo altos, y que ha habido pocos cambios en el apoyo al sistema político durante los últimos años.

Conscientes de la necesidad de mejorar los niveles de satisfacción de las demandas ciudadanas, los gobiernos han emprendido reforma tras reforma en la esperanza de acercarse a los paradigmas del buen gobierno, muchas veces definidos por los países desarrollados y los organismos internacionales. Pero, ¿por qué fallan en su implementación? ¿Cómo no volver a repetir los mismos errores?

Los modelos de reformas aplicados en las administraciones en Latinoamérica no han sido similares y no han llevado a una convergencia de resultados

Los procesos de reforma que se inspiraron en las consignas de la nueva gestión pública fallaron en la comprensión acerca de las diferencias existentes entre el Estado y las empresas privadas en cuanto a las distintas funciones y relaciones que tienen con la ciudadanía (Rivera, 2003). La pretensión de reformar un Estado burocrático por un Estado moderno basado en los principios de la empresa privada estaba condenada a fallar.

Por un lado, los resultados no deseados: la flexibilización administrativa, si bien puede conducir a hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano condujeron a resultados disfuncionales. En efecto, en instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión.³³

Por otro lado, las resistencias: como es sabido, los procesos foráneos de reforma encuentran una fuerte resistencia organizacional y los cambios, con líderes pocos convencidos de la necesidad de las reformas, no encuentran terreno fértil para su implan-

33. En el ámbito latinoamericano se señala que la informalidad de las instituciones es una nota característica (O'Donnell, 1997, entre otros).

tación.³⁴ Las mayores resistencias se encontraron en la flexibilización institucional: las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores. Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional, además de estar constituido por un marco normativo y regulativo, es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes.³⁵

¿Puede decirse que los postulados del gobierno abierto, hoy de moda, de transparencia, participación y colaboración sean nuevos para la teoría de la democracia? Es cierto que ocupan, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia, mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes, pero de ninguna manera pueden identificarse como elementos nuevos (ver, entre muchos otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006, y Schmitter).

¿Pero por qué aparecen como “nuevos”? Porque en la práctica aún no se han implementado plenamente y en las instituciones democráticas, aún con resabios de los períodos dictatoriales, encuentran fuerte resistencia.

Las iniciativas que se ha pretendido aplicar en América Latina no han incluido una reflexión sobre las particularidades de su administración pública y, por ello, en realidad, la transición hacia nuevos paradigmas de administrar la cosa pública se ha materializado en la adopción de determinadas pautas de carácter gerencial que han puesto de relieve la dimensión tecnocrática de la reforma. Al no tener en cuenta la vigencia de pautas culturales poco permeables a la aceptación de los nuevos criterios, muchos de los

34. Ejemplo de ello fue el conocido y muy documentado proceso de reforma del Estado de primera generación en Argentina durante el gobierno de Carlos Menem (Oszlak, 2000).

35. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

proyectos iniciados en países como Bolivia, Uruguay, Venezuela, Chile, Nicaragua o Argentina han quedado frustrados. Y es que, en definitiva, los cambios a que han apuntado las políticas y las decisiones adoptadas no han conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas (Gascó, 2010).

Si bien el apoyo a la democracia como sistema de gobierno es alto, los niveles de participación en diversas organizaciones de la sociedad civil y la participación política son bajos en la mayoría de los países, lo que hace pensar que la mayoría de los ciudadanos en las Américas apoya a la democracia en teoría, pero en la práctica no están vinculados a las actividades y comportamientos que pueden contribuir a una democracia más sólida.

Las constituciones de Latinoamérica tienen claras y expresas pautas orientadoras de las políticas de reforma de la administración. No solo están presentes los objetivos de transparencia, participación y colaboración, sino también, y muy especialmente, la categoría de ciudadano como eje central de la política. Esta categoría, de origen francés, se contrapone fuertemente a la de *taxpayer* norteamericana, de donde tienen origen no solo las reformas de gobierno abierto, sino también todas las reformas que han pretendido llevar la lógica de la eficiencia privada al funcionamiento del Estado.³⁶

En este sentido, los preámbulos de las constituciones y algunos de los artículos de sus cláusulas dogmáticas son una guía mucho más fuerte y legítima que los paradigmas hoy vigentes. Los presidentes de América Latina³⁷ harían bien en retomar sus man-

-
36. Si bien el contribuyente norteamericano tiene una fuerte legitimidad en el control de lo que su gestor ha hecho con su dinero, no es esta una categoría igualadora como la de *citoyen*. No quiere decir esto, como la experiencia lo demuestra en el gobierno norteamericano, que quienes más contribuyen podrían tener más derechos en el control, pero sí tienen más interés en hacerlo. Por el contrario, la de *ciudadano*, si bien mediada por el representante, ha sido una categoría que ha estado siempre presente asociada a la titularidad de derechos y obligaciones, especialmente políticas.
37. Si bien la carga les cabe a todos los funcionarios del Estado, la carga principal la ponemos en el presidente por ser él no solo la cúspide del sistema presidencial, sino también por estar casi solo en ellos hoy la legitimidad del sistema. Como también nos informa el Latinobarómetro en 2011, los latinoamericanos aprueban la gestión de sus

datos constitucionales y no repetir la lógica hasta ahora utilizada de adoptar los modelos de buen gobierno en boga.

Solo así, orientando las reformas a los fines del Estado y teniendo en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos, las reformas de la administración podrán encarnar en las instituciones burocráticas latinoamericanas.

Bibliografía

- Barber, Benjamin (1984), *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.
- Blanco Valdés, Roberto L. (1996), “La democracia y el poder de los partidos”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 63, Madrid, pp. 24-33.
- Bobbio Norberto (2000), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (2010), *América Latina frente al espejo: dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social*, Naciones Unidas. Disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/39816/LCG2419e.pdf. Consultado: 13 de marzo de 2012.
- (2011), *Panorama social de América Latina 2011*, Santiago de Chile, Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/1/45171/PSE2011-Panorama-Social-de-America-Latina.pdf>. Consultado: 17 de enero de 2012.
- (2013), *Panorama social de América Latina 2012*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012.pdf>. Consultado: 24 de septiembre de 2013.
- CLAD (1998), “Una nueva gestión pública para América Latina”. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/at_download/file. Consultado: 26 de octubre de 2012.
- (2003), *Carta iberoamericana de la función pública*. Disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view. Consultado: 10 de abril de 2012.

presidentes por encima del 50% en casi todos los países, mientras que la confianza en las instituciones de la democracia (partidos políticos, administración, Estado, gobierno, Poder Judicial, Congreso) es menor de 40 puntos sobre 100.

- (2006), *Código iberoamericano de buen gobierno*. Disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/codigoiber.pdf/view. Consultado: 10 de abril de 2012.
- (2007), *Carta Iberoamericana de gobierno electrónico*. Disponible en: www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf. Consultado: 10 de abril de 2012.
- (2008), *Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública*. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file. Consultado: 10 de abril de 2012.
- 2009, *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/at_download/file. Consultado: 10 de abril de 2012.
- (2010), *Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI*. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file. Consultado: 26 de octubre de 2012.
- (2011), *Consenso de Asunción*. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/consenso-de-asuncion/at_download/file. Consultado: 26 de octubre de 2012.
- (2011b), *La transformación del Estado para el desarrollo en Iberoamérica*. Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cci/multilaterales/clad/docs/La_transformacion_del_estado_para_el_desarrollo_en_Iberoamerica.pdf. Consultado: 26 de octubre de 2012.
- (2012), *Consenso de México*. Disponible en: http://www.clad.org/documentos/declaraciones/Consenso%20de%20Mexico%20.pdf/at_download/file. Consultado: 26 de octubre de 2012.
- Crozier Michel (1995), *Cómo reformar al Estado: tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, R. (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Dimaggio, Paul y Walter Powell (comp.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dworkin, Ronald (2006), *Is Democracy Possible here? Principles for a New Political Debate*, New Jersey, Princeton University Press.
- Gascó, Mila (2010), “Una aproximación neoinstitucionalista al gobierno electrónico. ¿A qué se enfrenta el Cio en el contexto latinoamericano?”, xv Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública, Santo Domingo.

- Informe Latinobarómetro* (2011), Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>. Consultado: 6 de enero de 2013.
- Laporta, Francisco J. (2000), “El cansancio de la democracia”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 99, enero-febrero, Madrid, pp. 20-25.
- Norris, Pippa (2003), “Deepening Democracy via E-governance”. Draft Chapter for the UN World Public Sector Report, Harvard University. Disponible en: www.hks.harvard.edu/.../pnorris/.../World%20Public%20Sector%20Report.pdf. Consultado: 1 de junio de 2011.
- O'Donnell, Guillermo (1993), “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”, *Desarrollo Económico*, núm. 33 (130), Buenos Aires, pp. 163-184.
- Offe, Klaus (1988), “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.
- Oszlak Oscar (1997), “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas de juego?”, *Reforma y Democracia*, núm. 9, Caracas, CLAD.
- (2000), “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”, IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0038429.pdf. Consultado: 1 de junio de 2011.
- (2003), “¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: La reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Disponible en: http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0047320.pdf. Consultado: 1 de junio de 2011.
- Portinaro, Pier Paolo (2003), *Estado. Léxico de política*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Posada Carbó, Eduardo (1994), “Corrupción y democracia. La rebelión del ciudadano indignado”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 45, septiembre, pp. 2-11.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2003), *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*, Santiago de Chile, Ed. Universitaria y FLACSO-Chile.
- Rubio Carracedo José (2000), “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 105, septiembre, Madrid, pp. 76-82.

- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, t. I y *Los problemas clásicos*, t. II, México, Alianza Universidad.
- Schmitter, Philippe C. (1994), “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!”, *Zonaabierta*, núm. 67-68, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Seligson, Mitchell A. (ed.) (2010), *Cultura política de la democracia. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University. Disponible en: http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/pdf/Report_on_the_Americas_Spanish2.pdf. Consultado: 25 de febrero de 2013.
- Subirats, Joan (2002), “Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación”, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: www.comunitats.localret.cat/.../Innovación%20democrática%20y%20TIC.pdf. Consultado: 1 de junio de 2011.
- Tusell, Javier (1994), “La revolución posdemocrática”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 42, mayo, Madrid, pp. 2 -10.
- Vallespín, Fernando (2003), *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Van Creveld, Martin (1999), *The Rise and Decline of the State*, Cambridge, University Press.
- Zeller, Norberto (2007), *Las políticas de reforma estatal en democracia (1983-2003): sus etapas gubernamentales y las principales transformaciones*, Buenos Aires, Ministerio de Jefatura de Gabinete.

CUATRO

.....

DEMOCRACIAS INCLUYENTES: EL RETO DE LOS REGÍMENES LATINOAMERICANOS PARA DINAMIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

*Omar Esteban Macedonio Maya¹
Magdiel Gómez Muñiz²
María de Lourdes Manzanero Trejo³*

Introducción

A la luz de los nuevos eventos internacionales y nacionales que dominan el debate público,⁴ y teniendo en cuenta que son cada vez más los elementos que nos muestran la descomposición y el anquilosamiento de las estructuras actuales que sustentan el poder político en nuestros días, resulta más que trascendente analizar —con visión crítica— el estado de la democracia en nuestra región, y valorar cuánto puede evolucionar para con-

-
1. Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por el Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara.
 2. Licenciado en Estudios Políticos y Gobierno por la Universidad de Guadalajara. Maestro en Filosofía Política por la Universidad de Guadalajara y candidato a doctor por la Universidad de Oviedo, España. Profesor a tiempo completo del Centro Universitario de la Ciénega. Universidad de Guadalajara.
 3. Maestra en Ciencia Política y especialista en temas de transparencia y acceso a la información. Profesora de la Universidad de Guadalajara. Jefa del Departamento de Política y Sociedad del Centro Universitario de la Ciénega. Universidad de Guadalajara.
 4. Al hablar de eventos internacionales que dominan el debate público nos referimos a las constantes crisis económicas que azotan a las naciones subdesarrolladas, al fenómeno del narcotráfico en América Latina y, especialmente, a México y a la beligerancia de Estados Unidos de América en el mundo árabe.

vertirse en un régimen que permita armonizar la tradición de cada país con las necesidades de la población.

En este sentido, exploraremos las principales falencias de la democracia en la región para analizar el contexto actual y proponer algunas acciones tendientes a fortalecer y generar una democracia incluyente, que no sea producto de las élites en el poder, sino de todos y cada uno de los ciudadanos, que actualmente se sienten desvinculados y desanimados por un régimen que perciben lejano y poco eficiente en responder a las demandas más acuciantes de la sociedad.

Sostenemos que solo a través del estudio y el análisis de estas particularidades los sistemas democráticos se pueden convertir en esquemas que repliquen una auténtica participación ciudadana e inclusión social. En este sentido, el enfoque de las dinámicas y sugerencias de participación ciudadana que se explicitan en el presente texto están articuladas con la reflexión que realizó Marcos Roitman en torno a las ideas económicas de Keynes y que han sido muy influyentes en la configuración de un esquema de ciudadanía integral que visibiliza la íntima relación que guarda la democracia con la economía.

1. La democracia: ¿el elixir de la libertad?

Para todos aquellos que nacimos en el mundo occidental, hay dos conceptos esenciales en nuestro ideario político: la democracia y la libertad. Sin estas dos características —según nos han dicho—, ninguna sociedad puede llamarse civilizada, y menos hacerse acreedora del respeto de la comunidad internacional. Por ello, todos los esfuerzos de las naciones modernas van encaminados en dicho sentido, con la premisa fundamental de que la democracia por antonomasia genera libertad; es decir: las naciones libres son naciones democráticas, y viceversa.

Se entendería, por tanto, que todas estas naciones deberían conceptualizar la democracia como un conjunto de libertades que hacen que los ciudadanos obtengan derechos civiles, políticos y sociales que les garanticen ser elementos activos del cambio social (Aziz Nassif y Alonso, 2009) para, de este modo, generar un cam-

bio duradero y, sobre todo, impulsado desde las bases a la cúspide; es decir: la democracia vista desde la perspectiva marshaliana o maximalista.⁵

No obstante, la visión dominante en el mundo —de la cual México no es ajeno— es aquella que aprecia el proceso democrático como un simple procedimiento por medio del cual se consiguen decisiones aplicables administrativamente; es decir: la masa de votantes solamente define cuál de las élites en contienda ha de gobernar, es decir, estamos ante una visión schumpeteriana o minimalista⁶ (Aziz Nassif, *et al.*, 2009).

Es en este orden de ideas cuando surgen algunas interrogantes fundamentales: ¿Qué es realmente la libertad para los demócratas?, ¿nuestra libertad solamente se limita a escoger entre una limitada opción de élites gobernantes?, ¿nuestra libertad solo se ejerce cada tres o seis años, o es un ejercicio constante mediante el cual debemos obtener más y mejores derechos?

Desde la perspectiva procedimental de la democracia, ésta es un proceso “legitimador” a través del cual los ciudadanos pueden expresar su aprobación al *statu quo* sin obtener un beneficio más tangible o de gran arraigo social; es decir: las grandes reformas de Estado y de nación quedan fuera de la órbita del procedimiento democrático.

Estas dinámicas de democracia procedimental dejan de lado la esencia del concepto de ciudadanía, que tiene como base mínima la igualdad en la posesión y el ejercicio de los derechos que está asociada a la pertenencia a una comunidad; es decir, se habla de derechos y obligaciones de los que todos los individuos están dotados en virtud de su pertenencia a un Estado. Más aún, la ciudadanía como elemento político está compuesta por tres dimensiones: 1) dimensión política, que aglutina todos los derechos políticos del individuo (votar y ser votado, participar en las deci-

-
5. Esta corriente de pensamiento fue propuesta por Thomas Marshall y desarrollada por Guillermo O'Donnell, y sostiene que, más allá del ámbito electoral (procedimental), la democracia debe apoyar los derechos civiles, políticos y sociales, además de permear todas las esferas de la vida social.
 6. Esta corriente, propuesta por Joseph Schumpeter, destaca lo procedimental: la democracia solo es un método de arreglo institucional para conseguir decisiones políticas aplicables administrativamente.

siones políticas, etcétera); esta esfera es quizás la más vinculada a lo procedimental; 2) dimensión civil, que implica la libertad de tránsito, derecho a la individualidad, a la justicia y a la propiedad; 3) dimensión social, que tiene como premisa fundamental la garantía de que toda persona tiene derecho al empleo, la educación, la vivienda y todo tipo de derechos que requieren ayuda estatal.

Como se puede apreciar, nuestras democracias de baja intensidad, y por tanto de ciudadanía débil, se han concentrado más bien en garantizar la esfera política, omitiendo en la ecuación aspectos fundamentales que legitiman a cualquier forma de gobierno.

Por ello, en tanto la democracia no deje de plantearse como un simple método, jamás se conseguirá que realmente sea “el elixir de la libertad”, ya que, tal como expresa Marcos Roitman, “cuanto más se predica vivir en sociedades democráticas (bajo el orden minimalista), más se degrada la condición humana” (Roitman, 2007).

2. Las democracias latinoamericanas, balance y perspectivas

El siglo xx latinoamericano se caracterizó por ser una época convulsa y llena de cambios políticos de largo alcance y gran implicación social. Por un lado, existieron democracias de gran aliento como la chilena, que por más de 70 años vivió estabilidad en todos los sentidos, aparejada a regímenes democráticos que cayeron estrepitosamente.

Los contrastes entre las democracias del continente que perduraron y aquellas que fueron víctimas de su propia arquitectura parecen ser un tema propio de un análisis más exhaustivo; sin embargo, lo que sí es necesario establecer es que, como todo régimen legal, está imbricado en una tesis más ligada a la forma como se entiende la democracia y como se percibe desde las personas mismas.

Por tanto, la democracia como forma de gobierno exitosa no solo pasa por el aspecto de cubrir procedimientos o trámites, sino también lleva dentro de su misma genética la necesidad de poseer el reconocimiento y fomentar la más amplia participación social.

En este sentido, es fundamental destacar que la democracia mantiene una legitimidad dividida en dos pilares: por un lado, la

legitimidad de origen, que se sustenta más en el sentido de que el gobierno democrático sea el producto de un proceso electoral basado en reglas claras y equitativas, en tanto que, por otro lado, se habla de una *legitimidad de ejercicio*, que se origina a partir del ejercicio gubernamental de toma de decisiones; es decir: de cómo se vincula con la sociedad, si lo hace o no dentro del marco del Estado de derecho o si las decisiones son lo suficientemente socializadas y aceptadas por la población.

Por tanto, una democracia incluyente requiere por fuerza ciudadanos activos que participen en la democracia y visualicen en ella una forma de trascender y transformar su realidad; no obstante, los resultados en nuestra región distan de darnos claridad de que vamos hacia ese rumbo.

De acuerdo con el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) denominado *Nuestra democracia*, el haber dejado atrás desde hace tres décadas el militarismo no implica la consolidación de la democracia, ya que, superada la transición, se abre una nueva etapa, la “postransición”, que plantea interrogantes acerca de la capacidad de la democracia para ampliarse y sobrevivir, para ser sostenible.

En este sentido, América Latina está a la búsqueda de su personalidad democrática, ya que, a pesar de que se repudian las dictaduras militares, ya no existe el enamoramiento con la democracia tan típica y arraigada, dada su escasa presentación de resultados; es decir: la democracia no ha dado los resultados que todos esperábamos, sino que ha sido un sistema político que ha tenido altos costos en materia económica y poco impacto en la toma de decisiones.

Por ello, la democracia en América Latina se ha convertido en una retórica donde casi todo el discurso político acerca de ella gira en torno a los valores aceptados, a su axiología, más que a sus resultados. Esta circunstancia genera ante todo conflictos de índole real, y formula una pregunta toral: ¿cuáles son los retos de la democracia en el siglo XXI?

En este sentido, resulta altamente revelador el diagnóstico que realiza el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo cuando afirma que los problemas de las democracias latinoamericanas son básicamente cinco: 1) debilidad estatal, derivada de la escasa

influencia que tienen los gobiernos nacionales para aplicar el control legal en sus territorios; 2) crisis de representación, que tiene su máxima expresión en la poca confianza de los ciudadanos en sus representantes y, sobre todo, en la lejanía que sienten hacia ellos; 3) desigualdad en la riqueza, que se traduce en inequidades en el desarrollo de las ciudades y de las personas; 4) pobreza multidimensional, que limita la movilidad social y el desarrollo personal de los ciudadanos y, 5) cesarismo, que habla de la proclividad de los sistemas políticos latinoamericanos a impulsar figuras ejecutivas con un alto control específico del proceso político (en clara alusión al César en la antigua Roma).

3. Herramientas para dinamizar la democracia latinoamericana

Ya que la mayoría de las democracias latinoamericanas presentan obstáculos para el adecuado desarrollo de su potencial, es importante pensar en herramientas que dinamicen a estas democracias y las hagan incluyentes a través de nuevas formas de participación social en la toma de decisiones.

De acuerdo con el documento *Nuestra democracia* publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) los regímenes democráticos de América Latina:

deben hacer frente a tres desafíos para el ejercicio democrático del poder: articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas, e incrementar, en el marco de dichos controles republicanos, el poder político real del Estado, modernizando sus organizaciones y proveyéndolas de recursos humanos eficaces (PNUD, 2010).

En este sentido, se han dado los primeros pasos para la generación de democracias más incluyentes por medio de la apertura en la toma de decisiones del gobierno, la fiscalización de procesos y, sobre todo, en la generación de legitimidad no solo electoral sino también de ejercicio de gobierno.

3.1 Inclusión en la toma de decisiones de gobierno

De acuerdo con el PNUD, el principal obstáculo para una verdadera democracia incluyente es el hecho de que actualmente la mayoría de los sistemas políticos no contienen mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos participen en la toma de decisiones más allá del proceso electoral en el que se nombran autoridades.

Bajo este arreglo institucional, las elecciones se convierten en la única forma de contención social, lo que hace que el proceso caiga en una especie de descrédito y desánimo de la colectividad.

Por ello, el primer paso para dinamizar las democracias de la región es pasar de la democracia electoral a la democracia participativa, por medio de la inclusión en la legislación de los países, y la puesta en práctica, de algunas figuras legales y de participación ciudadana, tales como:

- a) *Consulta popular.* Diseñada como un mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos pueden intervenir en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme dicte la ley, pueda incidir en el debate y en las decisiones que adoptan los órganos representativos del Estado. En el caso de México tenemos que esta posibilidad está sujeta a que lo solicite el 33% de los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso o el 2% de la lista nominal de electores, además de que, para que la decisión sea vinculante se, requiere la participación del 40% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal, lo que es materialmente imposible.
- b) *Plebiscito.* De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa (SIL) este es un mecanismo de democracia semidirecta que permite la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. El plebiscito es un vínculo de comunicación entre la sociedad y el gobierno por medio del cual este convoca a los ciudadanos a ejercer el sufragio, para manifestarse a favor o en contra de una propuesta o medida pública. Si bien esta figura es relativamente parecida a la consulta popular, lo cierto es que en esta se debate una legislación en particular y tiene implicaciones más vinculatorias.

c) *Referéndum*. Es el mecanismo de participación directa mediante el cual:

la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes que son competencia del congreso. La convocatoria al referéndum regularmente se realiza antes de que las comisiones correspondientes emitan un dictamen sobre el asunto que se somete a consulta. Se le considera un mecanismo para complementar y legitimar las acciones de gobierno, como un termómetro social para conocer el respaldo de que goza un gobierno entre la ciudadanía (SIL, 2013).

d) *Presupuesto participativo*. De acuerdo con Ubiratán de Souza, un reconocido economista que tuvo la oportunidad de encabezar la primera experiencia de presupuesto participativo (PP) en Brasil, el PP es:

un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública (Briseño, 2011).

3.2 *Fiscalización de procesos*

En este apartado, consideramos que la fiscalización de procesos tiene que ver con la vigilancia que los ciudadanos mantienen del ejercicio gubernamental; en este sentido, resulta más que novedosa la figura de la veeduría ciudadana, que en México han sido adoptadas bajo el nombre de contralorías sociales (aunque contienen elementos característicos de cada uno de ellos).

Dado el diagnóstico poco favorable que realiza el PNUD en torno a los retos de las democracias en el continente, que van desde la reactivación de esquemas de participación ciudadana hasta la modernización institucional, es que en América del Sur nacen las veedurías ciudadanas como organismos intermedios entre el gobierno y la sociedad civil destinadas a vigilar el adecuado ejercicio gubernamental.

Estas novedosas figuras —que están plasmadas en la legislación venezolana, colombiana, ecuatoriana y brasileña— mantienen pertinencia en el sentido

de que representan una ventana de oportunidad para la generación de capital social en las comunidades, dada la alta implicación de los ciudadanos en la vigilancia del gobierno.

Las veedurías —al contrario de los esquemas de contraloría gubernamental o de auditoría— implican un proceso dinámico donde la fiscalización de los recursos económicos y de la actuación de los entes gubernamentales o proveedores del aparato administrativo es evaluada no en una etapa posterior a la ejecución de los procesos, sino en el momento justo en que la acción está sucediendo (Mora Cortes, 2013).

3.3 Legitimidad de ejercicio de gobierno

En el tema de la legitimidad podemos hablar de que dentro de una democracia existen cuando menos dos tipos de legitimidad, una que proviene de origen y que tiene vinculación con el proceso electoral. En este sentido, la legitimidad de origen se genera en el proceso electoral por medio de la elección libre de las autoridades.

Bajo esta premisa, todas las democracias mantienen legitimidad de origen; sin embargo, la legitimidad de ejercicio de gobierno es aquella que se obtiene por medio de la vinculación con la sociedad dentro del marco del Estado de derecho.

Los gobiernos latinoamericanos han obtenido legitimidad de origen, dadas las condiciones de los procesos electorales; sin embargo, son carentes de sustento formal de ejercicio de gobierno, dado que no tienen elementos que les generen arraigo social.

Una evidencia del grave estado de la democracia en nuestra región lo presenta el Informe sobre gobernabilidad en Latinoamérica 2003, que afirmaba que el 56% de los ciudadanos latinoamericanos estaría dispuesto a aceptar un régimen totalitario si se resolvieran sus problemas económicos.

4. El futuro de la democracia y el Estado en América Latina

Ante este panorama, el futuro de la democracia debe ser el retorno a su verdadero propósito: hacer valer la voz de los ciudadanos y dotarlos de mayores derechos, prerrogativas y responsabilidades.

Los ciudadanos modernos no temen a las responsabilidades, le temen a ser ignorados, a no ser considerados y, sobre todo al paternalismo estatal. Los nuevos ciudadanos del mundo no consideran que sea una obligación del Estado proveer todo, pero sí ven como una obligación estatal el garantizar las condiciones para que cada cual, en igualdad de condiciones y con plena vigencia del Estado de derecho consiga lo que desea.

Un gobierno que garantiza libertad no es solamente aquel que defiende la libre empresa, es aquel que defiende el derecho soberano de sus gobernados a estar inconformes, a manifestarse y a actuar en consecuencia. Por su parte, un gobierno democrático no es aquel surgido de las elecciones, es aquel que día a día se esfuerza por entender las necesidades de sus gobernados, por darles la mejor respuesta y, sobre todo, por brindarles las herramientas para su mejoramiento constante: servicios educativos, médicos, públicos y de esparcimiento de calidad.

En este sentido, la democracia debe ser entendida desde una concepción integral donde el ciudadano y sus derechos de ciudadanía logren afianzarse como el fiel de la balanza; es decir, una visión maximalista de la democracia que incluya, lógicamente, los procedimientos de la actual democracia, pero que innove y los lleve más allá.

El nuevo Estado debe pugnar por transitar de la supeditación al mandato de los organismos internacionales al del nacionalismo y la protección del mercado interno; se debe impulsar una agenda que permita que la sociedad decida cuál debe ser el modelo de desarrollo económico que se desea.

Consideramos que dos de los grandes objetivos de la nueva economía mundial deben ser los que señala Marcos Roitman como fundamentos de las tesis keynesianas:

Industrializar y transformar las estructuras oligárquicas por medio de una intervención del Estado es el camino para superar las relaciones centro-periferia.

La etapa de despegue económico debe ser acompañada de un proceso de ahorro con altas tasas de inversión y una tecnología de elevado rendimiento y bajo costo.

De igual forma, se debe impulsar la participación del Estado en las decisiones más trascendentes de cualquier nación: es incon-

cebible que existan materias tan prioritarias como la defensa nacional en manos de particulares, mercenarios que bajo cualquier motivo pueden aniquilar a un Estado y su población. La historia lo demuestra: El Estado romano del siglo v de nuestra era fue destruido por los mercenarios que en algún momento defendieron las fronteras del Imperio Latino.

Como ciudadanos, como latinoamericanos y más aún como mexicanos, tenemos la misión de evitar que nuestra sociedad colapse víctima del miedo, la inseguridad y los poderes facciosos que buscan la consecución de sus fines particulares. Debemos buscar los medios a través de los cuales podamos aspirar a la autodeterminación, la justicia y el desarrollo.

La misión del Estado mexicano y la democracia mexicana del siglo XXI debe ser asegurar las condiciones para que los mexicanos, sea cual sea su condición, puedan mejorar, salir de su postración y avanzar con paso firme rumbo al desarrollo integral de sus potencialidades.

La democracia como afianzamiento de la ciudadanía es posible, lo que falta es decisión y acción desde la bilateralidad (desde el gobierno y más aún desde la sociedad).

Bibliografía

- Aziz Nassif, Alberto y Jorge Alonso (2009), *Una democracia vulnerada: México*. Miguel Ángel Porrúa – Centro de Investigaciones y Estudios Superiores (CIESAS), pp. 11-56.
- Briseño, Carlos *et al.* (2011), *Presupuesto participativo, herramienta para la democracia*, México, Congreso del Estado de Jalisco e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.
- Mora Cortés, David; Gómez Muñiz, Magdiel y Omar Macedonio Maya (2013), *Veedurías ciudadanas: una forma innovadora de dinamizar la democracia*, FIMPES. Disponible en: <http://www.fimpes.org.mx/photocadownload/RevistaCIF/Revista-CIF-3.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), *Nuestra democracia: un balance de los logros y falencias de la democracia latinoamericana*, pp. 57- 98.

- (2011a), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2ª ed., Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Roitman Rosenmann, Marcos *et al.* (2007). *Democracias sin demócratas y otras invenciones*, Madrid, Sequitur, pp. 9-15.
- (2007a), “El neoliberalismo y América Latina”, en Marcos Roitman Rosemann *et al.* *Democracias sin demócratas y otras invenciones* Madrid, Sequitur, pp. 17-43.
- Secretaría de Gobernación (2013), Sistema de Información Legislativo (SIL), México. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>.

SEGUNDA PARTE

.....

PROCESOS Y FORMAS LOCALIZADAS
DE LA EXCLUSIÓN-INCLUSIÓN
EN LAS QUE SE EXPRESA EL DÉFICIT
DE LA CIUDADANÍA PLENA

CINCO

.....

LA INCLUSIÓN IMAGINARIA. SOBRE EL IMPACTO REAL DE LOS TELECENTROS COMO HERRAMIENTAS DE DESARROLLO SOCIAL

David Ramírez Plascencia¹

Introducción

El uso masivo de tecnologías de la información y comunicación, como son computadoras y dispositivos móviles que permiten la conectividad a Internet, ha facilitado la vida de millones de personas alrededor del mundo. Ahora es más fácil realizar transacciones mercantiles, contactar amigos y familiares, así como estudiar sin desplazarse físicamente a ningún sitio. La forma de socializar para una parte importante del planeta sería impensable sin el uso de Internet.

Sin embargo, una gran parte de la población mundial continúa sin posibilidades de acceder a estos beneficios tecnológicos. Existen extensos núcleos poblacionales que viven en la marginación, no solo digital, sino también educativa, económica y social. Durante décadas estas personas han vivido en la invisibilidad de los gobiernos y muy poco beneficiadas por las políticas públicas sociales, cuyos alcances, en el mejor de los casos, sirven solo como remedios paliativos (Kaur, 2014).

En el área de las políticas sobre desarrollo se ha tratado de incluir a estas personas a través de diversas estrategias, desde pro-

1. Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de Jalisco y profesor investigador del sistema de Universidad Virtual de la Universidad de Guadalajara.

veer acceso a Internet de manera satelital, mediante cajeros o kioscos electrónicos, hasta facilitar computadoras a gente de escasos recursos. No obstante, el uso de telecentros o espacios públicos de acceso comunitario es, sin lugar a dudas, una de las acciones más socorridas, sobre todo en zonas de difícil acceso, para paliar los efectos negativos derivados de la brecha digital. La instalación de estos espacios sociales con acceso gratuito es una apuesta importante para tratar de mejorar la calidad de las personas a través de la entrada digital a servicios públicos de tipo económico, sanitario o educativo, entre otros (Bailey y Ngwenyama, 2014)

El presente trabajo tiene como propósito discutir proyectos en materia de políticas públicas que se han desarrollado a lo largo de la última década con el objetivo de atacar los problemas de desarrollo y marginación en México, proyectos que recurren a las tecnologías de información y comunicación como elementos esenciales para establecer sus estrategias. La información aportada se centra principalmente en el impacto de dos proyectos de desarrollo social que utilizan telecentros con el fin de coadyuvar a la reducción de la pobreza: El primero denominado *e-México*, de carácter nacional, y el segundo llamado *CASA*, de índole local. Sin embargo, como veremos más adelante, los resultados obtenidos en ambos casos muestran claroscuros respecto de sus pretensiones originales. El efecto de la adopción de las tecnologías promovidas por estos proyectos, sobre todo si los observamos en las pequeñas comunidades donde llegan a operar, se despliega más en el plano imaginario bajo la perspectiva cotidiana de actores para quienes la llegada y el acceso a Internet es un gesto de una modernidad en otros planos inexistente.

Los telecentros: origen y experiencia internacional

Los telecentros son espacios de acceso a Internet de manera gratuita; se caracterizan por hacer uso de infraestructura ya existente; es decir, se utilizan edificios públicos, generalmente el palacio municipal o una escuela, donde se acondiciona un lugar con computadoras y acceso a la red para uso de la población. Si bien es cierto que no existe una definición universalmente aceptada de lo

que es un telecentro, es posible aseverar que estos espacios comunitarios son locales que proveen acceso a comunicaciones de larga distancia y servicios de información, y usan para tal propósito diversos dispositivos, como teléfono, fax, computadoras e Internet (Ramírez, 2015).

El uso de telecentros tuvo su origen en la península escandinava a mediados de la década de 1980. Posteriormente se fue expandiendo progresivamente hacia Europa y Estados Unidos (Whyte, 2000). Hoy en día, los gobiernos los utilizan como herramienta indispensable de sus políticas de inclusión y desarrollo. El acceso a Internet a través de telecentros se ha convertido —no solo en países económicamente avanzados— en un elemento necesario para el mejoramiento de las comunidades. Se pueden encontrar este tipo de estrategias prácticamente en cualquier país. Este hecho no es de extrañar, porque en muchos casos el acceso a Internet fue incorporado a centros comunitarios ya existentes, agregando únicamente la infraestructura. Estos espacios de apoyo comunitario ya eran funcionales antes de la llegada de Internet atendiendo poblaciones altamente marginadas, ubicadas en zonas de difícil acceso y muy lejos de los centros urbanos importantes: caso de aborígenes australianos, miembros de tribus esquimales, comunidades del Amazonas o indígenas huicholes. En el caso de México, se han desarrollado varios programas que buscan abatir la brecha digital mediante el uso de telecentros, si bien el más representativo ha sido *e-México*.

La experiencia e-México

La iniciativa *e-México* surge formalmente con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, durante el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada, cuando se define la estrategia gubernamental que coordinará los esfuerzos en materia de gobierno electrónico (Presidencia de la República de México, 2001).

El Sistema Nacional *e-México* fue una estrategia gubernamental que integró y articuló los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y aso-

ciaciones vinculadas a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos, como educación, salud, economía, gobierno y ciencia, tecnología e industria, así como de otros servicios a la comunidad. Los objetivos planteados para la estrategia de *e-México* fueron

Generar alternativas de valor a través de un sistema tecnológico con contenido social, que ofrezca las herramientas y oportunidades que hoy es posible alcanzar por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos (Secretaría de Comunicaciones y Transporte de México, 2002, p. 1).

Con este propósito, el Sistema Nacional *e-México* se propuso

Acelerar las tendencias históricas en la penetración de servicios de telecomunicaciones e informática, a fin de garantizar que la cobertura de los servicios y contenidos del Sistema Nacional *e-México* estén presentes en todo el territorio nacional y al alcance de toda la población (Secretaría de Comunicaciones y Transporte de México, 2002, p. 1).

De igual forma se trató de impulsar la industria de desarrollo de *software* nacional, considerando la renovación tecnológica y la demanda de servicios: Brindar a través del Sistema Nacional *e-México* nuevas opciones de acceso a la educación y capacitación, que estimulen el aprendizaje como un medio para el desarrollo integral de los mexicanos, promoviendo que la educación sea accesible para cualquier persona, respetando su identidad y su entorno cultural. Facilitar a la población en general y a los profesionales de la salud del país el acceso a servicios y contenidos de salud a distancia, que permitan mejorar el nivel del bienestar de la población, integrando a los diversos actores que intervienen en la atención a la salud. Promover el desarrollo y la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, en sus actividades dentro y fuera del país, a través de los medios electrónicos y las oportunidades de negocios que existen en la nueva economía digital. El sistema trató de integrar a los diversos grupos lingüísticos y étnicos de México, así como a sectores específicos de la población,

como los mexicanos en el extranjero y personas con discapacidad, entre otros.

El sistema nacional *e-México* tenía la finalidad de resolver problemas trascendentales para la sociedad. Pero, sin lugar a dudas, la acción más significativa de *e-México* tuvo que ver con el desarrollo de más de 9,200 centros comunitarios digitales (Gil-García *et al.*, 2008, p. 14), espacios de acceso público a Internet, dispersos en la geografía nacional. Para 2007 estaban distribuidos en más de 5,691 localidades, y se encontraban ubicados principalmente en escuelas, centros de salud, edificios gubernamentales, donde proporcionaban servicios sanitarios y educativos, principalmente. Como proyecto complementario a *e-México*, surgió “Enciclomedia”, otra acción del gobierno del presidente Fox Quesada, destinada a masificar el uso de las nuevas tecnologías en el sector educativo. Tenía como objetivo principal dotar de herramientas computacionales, pizarrones inteligentes e Internet, a escuelas públicas del país. Durante su existencia (2004-2008), el proyecto percibió recursos de 24 mil 827 millones de pesos.

Sin embargo, estas acciones no rindieron lo que se esperaba. Después del mandato del presidente Vicente Fox Quesada (2006), el sistema *e-México* pasó de ser un proyecto estratégico del gobierno federal a consolidarse en una estrategia más de bienestar social. Sus resultados, a más de ocho años de distancia, son poco claros. Por un lado, sirvió para mejorar la conectividad en zonas marginadas del país, pero, por otro, su utilidad se enfocó solo en el aspecto educativo; en una encuesta realizada en el año 2008 a usuarios de los centros digitales comunitarios, la mayoría jóvenes, estos manifestaron que los utilizaba para actividades escolares (Gil-García, *et al.*, 2008, p. 3).

Al igual que muchas iniciativas gubernamentales, *e-México* cometió el error de comenzar sus acciones *desde cero*, pasando por alto no solo los aspectos característicos de las comunidades donde se establecieron los centros digitales, sino también desdeñando infraestructura de TIC ya creada. Así, por ejemplo, se desestimó el valor de los cibercafés que ya funcionaban en las comunidades y que en muchos casos cumplían con la función de un telecentro digital, siendo en numerosas ocasiones más eficiente que estos últimos, porque su oferta era regida por la demanda realmente

existente de esta clase de servicios. El cibercafé establecido en la comunidad no representaba una iniciativa impuesta por un gobierno, sino era una respuesta a necesidades concretas (Robinson, 2004). En términos generales, el sistema *e-México* no fue el detonante socioeconómico nacional que se esperaba, en parte, porque soslayó las características particulares de cada región del país y no consideró en ningún momento las reticencias y los celos por parte de los pobladores sobre el uso de la tecnología. Pero quizá el mayor problema fue la falta de comprensión sobre la importancia de la tecnología como facilitadora, no como fin de los proyectos. Fue una política diseñada por y para la tecnología, pero sin visualizar más allá de ese horizonte.

Los proyectos que se construyen a gran escala y con magnas aspiraciones usualmente no concretan sus objetivos, porque los problemas que tratan de solventar, en este caso la pobreza y la marginación, son demasiado complejos para ser paliados únicamente con infraestructura. La lección más importante de *e-México*, sin embargo, nos advierte para no maximizar la influencia y el poder que tiene Internet como catalizador del mejoramiento regional. A pesar de las buenas intenciones de los que crean y gestionan los proyectos de telecentros, su impacto puede llegar a ser muy limitado. No tanto por la calidad de los servicios, en este sentido la infraestructura ocupa un lugar importante, sino también por el número de usuarios, que es más bien escaso.

Una iniciativa local: el proyecto CASA de la Universidad de Guadalajara

Casa Universitaria, el programa desarrollado por la Universidad de Guadalajara, fue creado con el fin de ofrecer alternativas educativas en zonas marginadas del estado de Jalisco. Tal es el caso de algunos municipios conformados por localidades de menos de 2,500 habitantes; entre ellos destacan Chimaltitán, Quitupan, Mixtlán, Guachinango, Mezquitic y Cañadas de Obregón. La mayoría de estos municipios cuentan con menos de dos mil habitantes. Mezquitic y Bolaños representan un caso interesante, porque su población es mayoritariamente indígena y presenta el mayor

grado de rezago en el índice de desarrollo humano; la Zona Metropolitana de Guadalajara es la que cuenta con el mayor índice. Un aspecto interesante es que los municipios con índice de desarrollo humano bajo y muy bajo se ubican en lugares muy alejados de los centros con mayor índice, y tienden a agruparse, como en la zona norte del estado.

De los veinticuatro municipios con alta carencia, el proyecto CASA solo tiene presencia en nueve. Esto significa que se cubre menos del 30%. De los 58 municipios con alta y mediana carencia, el proyecto CASA tiene presencia en doce. Alrededor de 82 municipios de Jalisco, de los 125 que tenemos en total, están entre un grado muy alto y alto y mediano de carencias, de acuerdo con el ICC —índice combinado de carencia (Gobierno del Estado de Jalisco, 2010). El esfuerzo institucional de la Universidad y otros participantes parece quedar corto frente a las necesidades, y eso nos lleva a concluir que un número importante de personas siguen estando marginadas y excluidas. Otro problema es la difusión: una encuesta realizada a estudiantes a distancia de la Universidad de Guadalajara, radicados en municipios con presencia del proyecto CASA, nos revela que prácticamente dos terceras partes desconocen la existencia de dicho programa; es decir, no tienen conocimiento de los servicios ahí ofrecidos (Ramírez, 2015).

El escaso conocimiento sobre el programa nos permite llegar a varias conclusiones: por un lado, entender, que sin importar las condiciones sociales y económicas, las propias comunidades buscan resolver sus necesidades sin esperar la ayuda de programas externos. Por el otro, podemos aseverar que estos proyectos ofrecen servicios que en ocasiones ya han sido solventados por otros espacios, como los cibercafés. Así, las sedes se instalan en lugares donde ya se ha cubierto la demanda. Con respecto a la educación a distancia, los habitantes que han terminado sus estudios o están en proceso de estudiar buscaron las opciones que tenían a su disposición para hacerlo. Algunos emigraron a localidades con presencia de centros universitarios regionales. Otros más se convirtieron en estudiantes a distancia con sus propios recursos, aprovechando la infraestructura pública o privada ya existente, y utilizando, desde luego, las redes solidarias en la comunidad.

Otro problema que acorta el alcance de este proyecto es la infraestructura. Las instalaciones de los telecentros varían de acuerdo con la disponibilidad de recursos. Aunque generalmente son espacios proporcionados por las comunidades, pueden ser aulas de escuela, bibliotecas, almacenes, entre otros. Al momento de seleccionar una sede, la Universidad de Guadalajara se encarga de proporcionar el equipo computacional, generalmente computadoras de escritorio, con sistema operativo Windows y *suite* ofimática de la misma empresa. Por el contrario, las autoridades de la comunidad aportan el mobiliario, los servicios de luz y la conexión de Internet. Esta conectividad puede variar desde el tipo satelital, fibra óptica, cable módem, o telefónica, aunque generalmente la velocidad es bastante baja; en algunos casos alcanza únicamente los 56kbs, repartidos entre todos los usuarios. De ahí que la calidad de los servicios y los recursos tenga resultados tan dispares.

Otro punto que ha limitado el impacto del programa se relaciona con los segmentos de población propiamente atendidos por la Universidad de Guadalajara, los cuales son del nivel medio superior y superior, últimos dos eslabones de la cadena educativa formal. La educación superior no se puede entender sin el desarrollo y el fortalecimiento del nivel básico. Un inconveniente que se presenta para llegar a este objetivo es que estas comunidades marginadas presentan el índice más bajo de asistencia escolar y el ingreso *per capita* más bajo, así como las tasas de mortalidad más altas (Gobierno del Estado de Jalisco, 2010). No cabe duda de que la educación universitaria es importante para el desarrollo; sin embargo, no todas las comunidades precisan de ella de la misma manera que en la capital del estado, por ejemplo. En Mezquitic, en cambio, uno de los municipios con más bajo índice de desarrollo humano, era de esperarse que la estrategia implementada se fundamentara en la educación continua de la mano de la educación básica especial, población indígena, por el nivel de analfabetismo, y se esperaría una vinculación directa a las actividades económicas propias de la zona.

Partiendo de los resultados antes mostrados, se podría pensar que la meta principal de estos proyectos ha sido un fracaso en términos globales. Sin embargo, las políticas públicas rara vez se difunden de manera uniforme y vertical desde el gobierno a las

comunidades, y pocas veces los objetivos se concretan de manera satisfactoria. Siempre se pueden encontrar idas y vueltas, y posturas encontradas en cuanto al impacto y los usos comunitarios.

Otro aspecto interesante fue el hecho de que la mayoría de los usuarios del proyecto CASA no formaba parte de una población propiamente marginada. Muchos de ellos ya contaban con estudios universitarios cuando empezaron a acudir a la sede; algunos otros lograban suplir sus necesidades de información y comunicación por medios alternativos, como los cibercafés, una gran mayoría utilizaban Internet desde sus hogares. No parecían los individuos pobres o marginados como usuarios a los que usualmente se pretende asociar esta clase de programas. Se trataba más bien de personas que ya contaban con acceso a Internet o se encontraban estudiando una carrera virtual o presencial, pero sin mediación del proyecto CASA.

Pese a las posibles limitaciones con respecto al impacto de las políticas públicas relacionadas con el uso de telecentros, la tendencia a utilizar esta herramienta con fines de desarrollo social es cada vez más recurrente. Se pueden encontrar telecentros o espacios similares en muchos gobiernos locales o federales. Sin embargo, como se puede apreciar en el caso de los programa *e-México* y CASA, la eficacia final puede quedar en entredicho. Las sedes de estos proyectos son utilizadas por personas que en la mayoría de los casos ya eran usuarios de Internet, es decir, ya eran usuarios de la innovación. No se cumple, pues, el objetivo de disminuir la brecha digital. Como sea, medir la eficacia de estas políticas es complicado, porque no se cuenta con datos exactos sobre el número de telecentros, mucho menos de los usuarios. Al no tener conocimiento de las cifras, no se pueden evaluar las políticas públicas en el sentido más básico de eficacia-utilidad.

Conclusión

El uso de Internet muestra incrementos sostenidos e importantes en diferentes sectores productivos, lo que convierte su uso en algo estratégico y abre mucho más la distancia entre pobres y ricos. Existen esfuerzos de carácter local por parte de los estados, de

organizaciones civiles que busca proporcionar a la mayoría de la población el acceso a las TIC. La dificultad es que estos esfuerzos se centran en el problema del acceso. Pero crear las condiciones para lograr mejorar la vida de los usuarios a través de Internet es un proceso complejo, incrustado en una dinámica más integral de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de la población.

El sistema nacional *e-México*, por ejemplo, contó en sus inicios con grandes recursos económicos y humanos, y su gran objetivo fue resolver problemas básicos de la sociedad mexicana, como el rezago educativo. Su acción más significativa tuvo que ver con el desarrollo de más de 9,200 centros comunitarios digitales, espacios de acceso público a Internet, dispersos en la geografía nacional. Para 2007 estaban distribuidos en más de 5,691 localidades, y se encontraban ubicados principalmente en escuelas, centros de salud y edificios gubernamentales, y proporcionaban servicios sanitarios y educativos, principalmente. Para el año 2006, con el cambio de gobierno, *e-México* fue perdiendo relevancia como una política estratégica para el desarrollo social. Un recuento de la travesía de este programa nos remite a considerar que su eficacia fue muy limitada debido a que los pobres y marginados difícilmente sabían por qué y para qué Internet en la escuela. La mayoría de ellos no tenían garantizado siquiera el acceso a la salud, o se encontraban dispersos por el territorio, en pequeños grupos. Lo que la realidad nos señala es que para esas comunidades la máxima de que la información es poder no tiene ningún sentido, porque allí la prioridad principal es otra y más elemental: subsistir.

La pobreza y la marginación son demasiado complejas para ser paliadas únicamente con infraestructura tecnológica. Las variables que intervienen son múltiples: mortalidad infantil, bajas alfabetización y asistencia escolar, mínimo ingreso *per capita*, idioma, usos y costumbres, historia, etc. Un punto interesante a discutir es la forma en que los documentos y proyectos relativos a las políticas digitales, como el proyecto *CASA*, se pueden convertir por sí mismos en elementos de discriminación desde el momento en que pensamos en los receptores de estos programas como gente indefensa e incapaz de razonar sobre sus propias necesidades. De esta forma tenemos la redacción de políticas que deciden lo qué es bueno y necesario para las colectividades. La exclusión

aparece desde el momento en que estos documentos se aplican de manera inapelable sin considerar la opinión de los afectados. Las políticas digitales deciden qué servicios usar y bajo qué condiciones se puede o no utilizar la infraestructura que se construye. Todo documento que lleva impreso el hálito de la modernidad y el progreso también nos aporta elementos para dirigir, coaccionar y obligar a los ciudadanos a actuar bajo cierto patrón de conducta aceptado. Así, los telecentros, como otros espacios creados bajo estas directivas, permiten que solo aquellos que presentan conocimientos adecuados y pautas de conducta aceptadas puedan hacer uso de las instalaciones. De los instrumentos tecnológicos cada comunidad utiliza solo aquellas cosas que necesita. De ahí que la forma en que se hace uso de un lugar a otro varía mucho. Así se va creando una suerte de habituación y de formas de concebir una tecnología en particular.

Un problema que tienen los proyectos relacionados con el uso de Internet para mejorar el nivel social de las personas está íntimamente relacionado con la ausencia de modelos que permitan la utilización de la información que se distribuye. El conocimiento no está relacionado de manera inherente a la información. Un paso previo para que las personas puedan mejorar sus condicionamientos sociales mediante el uso de computadoras se relaciona con el desarrollo de capacidades cognitivas que les permitan aprovechar de mejor manera los datos, cursos y documentos a los que tienen acceso. No se trata solo de aprender a escribir o leer, sino también de utilizar, debatir y repensar lo que se lee y escribe. La *sociedad del conocimiento* no son las aulas de cómputo, ni los teléfonos celulares, sino es el desarrollo de facultades discursivas. No se trata del flujo de información, sino de la manera en que dichos datos puede asimilarse, procesarse y distribuirse en las comunidades.

Digamos finalmente que, a pesar de no haber cumplido con sus objetivos iniciales (difundir la educación superior en zonas marginadas), el proyecto CASA se encuentra funcionando a pesar de diversas limitaciones (geográficas, de apoyo institucional y de recursos). Es claro que sus sedes no son el gran revulsivo socioeconómico, pero sí lugares asociados imaginariamente con el cambio y el desarrollo. La modernidad real y material que tarda en lle-

gar a estos sitios se anticipa y se vuelve real en el plano simbólico, en la medida en que se tiene acceso a Internet.

Bibliografía

- Bailey, A. y O. Ngwenyama (2014), “Ethnographic Decision Tree Modeling: An Exploration of Telecentre Usage in the Human Development Context”, en K.-M. Osei-Bryson y O. Ngwenyama (ed.), *Advances in Research Methods for Information Systems Research*, pp. 63–77.
- Gil-García, J. R.; Mariscal, J. y A. Aldama Nalda (2008), *Políticas de acceso a las Tecnologías de la Información: el caso de e-México*, México, CIDE.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2010), *Desarrollo humano y demografía de grupos vulnerables en Jalisco*, Guadalajara.
- Kaur, H. (2014), *ICTs and the Millennium Development Goals*, Nueva York, Springer.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- Ramírez Plascencia, D. (2015), “Using Telecentres for Community Development: How Mised Institutional Efforts could increase Exclusion and Poverty”, en *Eleventh International Conference on Technology, Knowledge, and Society*, Berkeley.
- Robinson, Scott S. (2004), “Rethinking Telecenters: Micro Banks and Remittance Flows —Reflections from Mexico”, en D. Schuler y P. Day (ed.), *Shaping the Network Society: The New Role of Civil Society in Cyberspace*, Cambridge, Mass, MIT Press.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (2002), *Sistema Nacional e-México: Resumen ejecutivo*, México, Secretaría de Comunicaciones y Transporte.
- Whyte, A. V. T. (2000), *Assessing Community Telecentres: Guidelines for Researchers*, Ottawa, International Development Research Centre.

SEIS

.....

LA BRECHA DIGITAL ENTRE LOS MIGRANTES MEXICANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS EN LAS REDES SOCIALES VIRTUALES. ¿QUIÉNES SIGUEN SIN USARLAS?

Leticia Hernández Vega¹
Antonio Ponce Rojo²

1. Introducción

Las redes sociales virtuales, o redes sociales en línea, han comenzado a popularizarse en todo el mundo a la par del crecimiento del número de personas con acceso a Internet. Sin embargo, mientras que este tipo de sitios virtuales para la interacción social es cada vez más un lugar común para muchos, existe otra gran parte del mundo que no tiene acceso a ellos, por lo que se observa en consecuencia, el caso de una nueva forma de exclusión y marginación que la humanidad ha estado viviendo en las últimas décadas: la *brecha digital*. Con este término no solamente se hace referencia a las diferencias entre quienes están conectados

-
1. Maestra en Desarrollo Regional por el Colegio de la Frontera Norte y profesora investigadora del Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: lvega@cuci.udg.mx.
 2. Doctor en Ciencias del Comportamiento con especialidad en Análisis de la Conducta por la Universidad de Guadalajara y profesor investigador del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: antonio.ponce@csh.udg.mx.

y quienes no, sino también se relacionan dichas diferencias con las consecuencias que tiene esta *división digital* en una amplia gama de dimensiones que van desde las personales y sociales, hasta las culturales y económicas (Castells, 2001 y Euvanks, 2007).

Hablar de esta división no solamente resulta relevante para comprender *qué es lo que pasa* en cada uno de los lados, sino además adquiere especial importancia para el conocimiento de *aquello que no pasa*. Hoy en día, muchas de las formas de participación ciudadana incluyen de alguna u otra manera las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y especialmente Internet con sus herramientas de comunicación, por lo que la exclusión digital es cada vez más, también, una exclusión ciudadana.

En el presente trabajo se tratan algunos elementos que pretenden abonar al conocimiento de las características específicas que la *brecha digital* tiene entre los migrantes mexicanos en los Estados Unidos; para ello se basa en un análisis del uso que nuestros connacionales en el otro lado de la frontera hacen de las redes sociales en línea, específicamente en este caso, de las redes sociales virtuales o en línea conformadas por las oficinas consulares mexicanas en los Estados Unidos a través de *Twitter*, el segundo servicio de red social más usado en el mundo occidental después de *Facebook*.

1.1 Internet en el mundo

Internet ha cambiado mucho a lo largo de las casi cinco décadas que tiene de existencia. Aunque el nombre ha permanecido, no siempre ha significado lo mismo, gracias a una evolución gradual. Esta red, de acuerdo con su función, ha pasado por tres estadios durante su evolución: 1) el primero de ellos, cuando se hablaba de la interconexión de computadoras de gran escala o *main frames*; 2) el segundo, cuando se comenzó a hablar de que Internet facilitaba la intercomunicación entre personas, y 3) actualmente, el tercero de ellos, cuando hablamos de que esta red de redes *interconecta cosas*, debido a que hoy en día se encuentran enlazados, entre muchos otros dispositivos: redes, computadoras, teléfonos, tabletas digitales, televisiones, automóviles, relojes, refrigeradores, lavadoras de ropa, secadoras, radios, puertas de acceso, calefactores, enfriadores, semáforos, satélites, bibliotecas, librerías,

tiendas departamentales, bases de datos, mapas, localizadores, y la lista puede seguir de manera interminable. En este estadio actual, a la par del crecimiento del tipo de dispositivos que están interconectados en red, también han ido aumentando los servicios de comunicación que están disponibles, todo ello para dar servicio a un creciente número de usuarios que se ha desarrollado de una manera casi exponencial en los últimos veinticinco años, al pasar de 2.6 millones de personas en 1991 a 2,749 millones en 2013.³

Desde sus inicios, Internet ha demostrado ser una herramienta muy efectiva para la intercomunicación y la colaboración entre personas y grupos, por lo que se llegó a pensar que esta red era la solución mundial para la interconexión total. Sin embargo, a lo largo de este tiempo se han comenzado a identificar problemas colaterales asociados con su crecimiento, debido a que no ha sido homogéneo ni siquiera dentro de las sociedades que están *conectadas*. Se tienen, así, brechas cada vez más grandes entre quienes sí tienen acceso y quienes no lo tienen. Esta brecha no precisamente radica en el hecho de estar o no conectado, lo que sería el menor de los problemas, sino en que la conexión determina la posibilidad de acceder a un gran número de servicios y facilidades que están disponibles en línea, lo que causa entonces la gran diferencia entre quienes pueden acceder a ellos y quienes no. El estar conectado o no, ha marcado incluso ritmos distintos en el desarrollo a escala general, de sociedades enteras y en lo individual, ha propiciado diferencias abismales en modos y calidades de vida.

1.2 Inclusión digital y brecha

Paradójicamente esta red de redes que fue concebida para unir, también desune a las personas, ya que ahora podemos hablar de quienes están conectados y quienes no lo están como dos mundos completamente aparte. De esta paradoja surgen dos conceptos que están estrechamente relacionados: *La inclusión digital* y *la brecha digital*.

3. Fuente: Datos del reporte de estadísticas del ITU (<http://www.itu.int/ict/statistics>) del 2013 y del reporte de Alestra de 1991 (<http://www.alestra.com>).

La *inclusión digital* hace referencia al:

...conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades locales en las redes digitales públicas, alámbricas e inalámbricas, en cada país y región... (Robinson, 2005, p. 127).

Asimismo, la *brecha digital*, en esta misma línea de razonamiento, de acuerdo con la OECDE, se da entre quienes tienen acceso a internet y quienes no lo tienen:

...el término “brecha digital” se refiere a la distancia entre individuos, hogares, negocios y áreas geográficas de diferentes niveles socioeconómicos, considerando tanto sus oportunidades de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y el nivel de uso de Internet para una amplia variedad de actividades (OECDE, 2001, p. 5).

La *brecha digital* tiene, entonces, relación con la diferencia existente entre quienes son los beneficiarios de esta inclusión y quienes, debiendo ser beneficiados por estar en la misma región, localidad o circunstancias, permanecen al margen por alguna o varias de las múltiples razones posibles. Dado lo anterior, la *brecha digital* es, desde esta perspectiva, un indicador fiable acerca de la eficiencia que se ha alcanzado en la búsqueda de la *inclusión digital*, cuyo valor ideal es el cercano a cero, con lo que se estaría dando cuenta de una verdadera igualdad de acceso entre los miembros de una comunidad o grupo o, a una escala mayor, entre grupos, países, regiones o etnias.

Sin embargo, más allá de la connotación técnica que el término parece adquirir desde esta definición oficial, hay autores como Volkow (2003) que defienden que es necesario ver la *brecha digital* como un problema social que implica necesariamente abordar cuatro dimensiones distintas:

- a) La infraestructura,
- b) Las habilidades de uso de la tecnología,
- c) La oferta de información, y
- d) El cambio cultural y fomento de la cultura de la información (p. 4).

El asunto se vuelve mucho más complejo considerando incluso, estas cuatro dimensiones. No se trata de dimensiones dicotómicas acerca de las cuales se puede decir de que se tienen o no se tienen, sino es necesario tratar con una gran infinidad de gamas de grises entre el nivel máximo de desarrollo en esa dimensión y el nivel mínimo su desarrollo. Para muestra basta un botón: inicialmente se consideraba el acceso a Internet sobre la base del número de computadoras disponibles; ello era así cuando, en los inicios de la red, como se ha dicho, se hablaba de computadoras interconectadas. Incluso en algunas definiciones iniciales de la inclusión digital se hacía referencia a la posibilidad de tener acceso a una computadora en la casa o en el trabajo; en la actualidad, por el contrario, se habla de dispositivos interconectados, porque como se ha dicho también en párrafos anteriores, ahora se habla de “la internet de las cosas”, lo que lleva necesariamente a tener que medir los niveles de acceso a Internet no sobre la base del número de dispositivos conectados, sino sobre la base de reglas nuevas que den cuenta del nivel de inmersión en Internet: no es lo mismo contar con una computadora conectada a la red de redes, que contar con un refrigerador en línea, ya que estamos hablando de una mayor penetración de la Red en el segundo caso. Esto es algo que vale la pena analizar, ya que se está hablando entonces de *múltiples brechas digitales* y no una sola.

La Unión Internacional para las Telecomunicaciones (ITU, su sigla en inglés) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, su sigla en inglés) han establecido en el año 2012, por consenso entre 119 países, que para poder valorar de manera efectiva el éxito de las medidas implementadas hacia la *inclusión digital*, el indicador más adecuado, dadas las circunstancias actuales, es el *acceso a la banda ancha*. De ello deriva, entonces, una secuencia de cuatro grandes acciones encadenadas (ITU/UNESCO, 2012), que se deben incluir en la agenda mundial y que tienen estrecha relación con lo que ya apuntaba Volkow en 2003:

- a) El desarrollo de políticas hacia el acceso a la banda ancha.
- b) El logro de las condiciones de accesibilidad a la banda ancha.
- c) El acceso a la banda ancha.
- d) El conectar a la población.

De acuerdo con la OECD, la *brecha digital* depende en los hogares, de dos variables principalmente: ingreso y educación. Sin embargo, se reconoce la importancia que tienen variables como: tamaño de la familia, raza, género, origen étnico, nivel de escolaridad, nivel socioeconómico, entre otros. Cuando se comenzó a pensar en la brecha entre quienes tenían acceso a las tecnologías de la información y la comunicación y quienes no lo tenían, desde finales de la década de los setenta del siglo pasado, parecía haber una correlación significativa entre quienes tenían acceso y el nivel de los indicadores socioeconómicos, sobre todo en los Estados Unidos, donde la infraestructura para el acceso parecía ser un problema más fácil de resolver que en el resto del mundo (Volkow, 2003). Sin embargo con el tiempo, el desarrollo que han tenido las brechas lleva a reconocer que no solamente tiene injerencia directa la infraestructura para el acceso, sino intervienen también elementos relacionados con la alfabetización digital de la comunidad, la digitalización de sus fuentes de conocimiento y, finalmente, un cambio cultural que lleve a una asimilación de las nuevas formas de vida que el acceso implica.

Esta correlación significativa entre el acceso y los indicadores socioeconómicos parece ya no tener vigencia en todos los casos, sino que más bien atiende a circunstancias muy específicas relacionadas no solo con la oportunidad, sino también, como se ha señalado, con aspectos culturales y sociales.

1.3 La historia de la inclusión digital reflejada en la historia de Internet

Debido a que el acceso a la red de redes inicialmente, y posteriormente su uso intensivo, ha dependido en gran medida del desarrollo tecnológico que se ha tenido, es pertinente comenzar con un muy breve recuento de la evolución de Internet, que se puede dividir en cuatro grandes etapas:

1. La primera de ellas, que podemos llamar “Prehistórica”, va desde 1969, cuando se logró interconectar a las dos computadoras de las universidades de Stanford y de California, en los Ángeles (UCLA) para crear lo que se conoció como Arpanet,

- hasta 1971, cuando se contaba ya con 23 computadoras interconectadas en esta red.
2. Este mismo año marca el surgimiento de la segunda etapa, que podríamos considerar como “El inicio de las comunicaciones”, gracias a la creación, tanto de herramientas de comunicación *asíncronas* —como el correo electrónico, los foros de discusión y los tableros de noticias—, como de herramientas de comunicación *síncrona* como el *chat* en línea.
 3. En la tercera época se habla de una Internet más gráfica ya que en la época anterior la comunicación estaba basada en modalidades textuales. A partir de 1991 se crea en el CERN, en Francia el *World Wide Web*, o red de escala mundial, cuya característica principal es el uso de ambientes gráficos para manejar la información que se presenta en la interfaz de las computadoras. En esta etapa adquiere un significado especial el verbo *surfear* para el argot relacionado con Internet.
 4. En 1997 se empiezan a usar los *weblogs* o *blogs*, que son bitácoras electrónicas donde los usuarios comienzan a publicar información de una manera sencilla y sumamente accesible. Este momento es muy importante para el desarrollo de Internet, ya que se puede comenzar a hablar de una red participativa, basada no solamente en la información que los usuarios reciben de las grandes fuentes, sino también en la propia información que otros usuarios producen. Estamos hablando ahora de una “Internet social”, que es precisamente el término empleado para dar cuenta de estos mayores niveles de participación de la sociedad. Gracias a la mayor disponibilidad tecnológica y al surgimiento de este nuevo modelo, se dejó de hablar de computadoras enlazadas, para hablar de personas interconectadas; anteriormente se hablaba de usuarios, por su papel receptivo, mientras que ahora se habla de colaboradores, con lo que se reconoce que las personas son ahora una de las principales fuentes de información en la red.

En las dos últimas etapas, uno de los elementos principales ha sido el crecimiento drástico en los servicios que ofrece Internet a un cada vez más creciente número de personas en el mundo, y este creciente uso como medio de comunicación se debe en gran

medida a dos factores principales: el primero de ellos es el crecimiento en la popularidad del acceso a esta red de redes, que como se ha dicho, ha implicado el involucramiento de cerca de tres millones de personas en tan solo veintidós años. El segundo de los factores es el crecimiento de las herramientas de comunicación, que pasó de sólo una disponible en 1971, cuando se creó el correo electrónico, a cerca de 500 herramientas de comunicación en la actualidad.⁴ Sin embargo, detrás se encuentran otros dos elementos de soporte: el primero de ellos es el creciente número de servicios disponibles en Internet y no solamente para intercomunicación, sino para muchas otras funciones de control. El segundo elemento es el cambio que se está dando en la cultura de acceso a Internet y la de toma de decisiones sobre la base de la información disponible en la red. Sin estos dos elementos de soporte, la inversión y el crecimiento de facilidades de intercomunicación basadas en un desarrollo de la infraestructura disponible no habrían tenido sentido.

2. Internet y los migrantes mexicanos en los Estados Unidos

Estudiar la forma en que Internet se ha vinculado con los procesos migratorios de los mexicanos en los Estados Unidos reviste especial interés, debido al importante lugar que poco a poco va ocupando esta red de redes a lo largo de los casi veinticinco años que tiene de existencia, ya que es posible rastrear el uso de Internet por parte de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos solo hasta mediados de la etapa del inicio de las comunicaciones, alrededor de 1980 (Hernández y Ponce, 2009).

Uno de los informes más recientes acerca de la composición hispana en los Estados Unidos es el que se encuentra en López, González-Barrera y Cuddington (2013), que establece que los mexicanos son el grupo de origen más numeroso entre los hispanos en los Estados Unidos, pues alcanzaron en 2011 una cifra de 33 millones 539 mil habitantes, lo que representa cerca del 65%

4. Ver el sitio oficial del Consorcio para la www, o w3c: <http://www.w3c.org>.

del total de hispanos en ese país. De ellos, el 74% son ciudadanos estadounidenses por naturalización o por nacimiento. De acuerdo con este mismo estudio, los mexicanos han representado entre los hispanos en los últimos años entre el 59% en 1970 y el 65% ya mencionado en 2011. El 25% de los hispanos de origen mexicano se encontraba en la media de edad para la población general en los Estados Unidos, que es de 37 años. El 27% de ellos, con edades de 25 o más años, contaba con diploma de *high school*, el 10% con un *bachelor's degree* o más. Asimismo, el 66% de los mayores de cinco años habla inglés. En cuanto al ingreso, los hispanos mexicanos, como promedio, reciben ingresos de 38 mil dólares al año, pero hay que considerar que el 28% de ellos vive en situación de pobreza, el 33% no cuenta con seguro médico y el 49% vive en casa propia. Siguiendo con los datos de este estudio, de estos 33 millones y medio de hispanos de origen mexicano, en 2011 el 35% había nacido en México; es decir: estamos hablando de 11 millones 738 mil migrantes mexicanos en los Estados Unidos.

De acuerdo con el censo de 2010 realizado en los Estados Unidos, las diez comunidades más numerosas de los hispanos mexicanos en ese país son: 1) Los Ángeles, California, con 3 millones 510 mil hispanos mexicanos; 2) Harris, Texas, con 1 millón 250 mil; 3) Maricopa, Arizona, con 975 mil; 4) Cook, Illinois, con 961 mil; 5) San Diego, California, con 870 mil; 6) Riverside, California, con 865 mil; 7) Orange, California, 858 mil; 8) San Bernardino, California, 848 mil; 9) Bexar, Texas, con 843 mil, y, finalmente, 10) Dallas, Texas con 762 mil.

2.1 El uso de Internet

Dado que la historia de Internet en el mundo comienza en los Estados Unidos, como se ha mencionado, es lógico pensar que los habitantes de este país tuvieron antes que nadie la oportunidad de hacer uso de esta red como medio de comunicación; con ello, es muy probable que los migrantes en Estados Unidos hayan sido los primeros migrantes en alguna parte del mundo en hacer uso de la Internet, aunque esta es solo una suposición basada en la oportunidad y la disponibilidad. Sin embargo, lo que sí hemos podido documentar es que, debido a que Internet fue accesible en

los Estados Unidos mucho antes que en México, la comunicación por este medio fue entonces, en un primer momento, usada por los migrantes mexicanos *en el destino para los del destino* en dos niveles distintos (Hernández y Ponce, 2009, 2010 y 2012).

- a) *El nivel personal*. Este nivel de comunicación se dio específicamente por medio del correo electrónico o los grupos de discusión desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado.
- b) *El nivel grupal*. Internet *complementó* y luego, en algunos casos, *suplió* a las revistas como medio de comunicación entre los migrantes mexicanos en los Estados Unidos. Ya desde inicios de los años noventa las organizaciones de migrantes mexicanos publicaban algunas revistas para la difusión de la información de interés particular para los miembros de sus comunidades (Cambridge, 2004), como es el caso de la *Revista Anual de la Federación Zacatecana del Sur de California*, que se ha publicado desde 1991 (RIC, 2004), pero sólo a finales de la década de los noventa se comenzó a incursionar en el uso de Internet como medio de comunicación grupal a favor de los migrantes mexicanos en el vecino país del norte.

En México, el acceso a Internet lo tuvieron inicialmente instituciones, universidades y empresas transnacionales, por lo que la comunicación quedaba restringida a los mexicanos en el lugar de origen que, siendo profesores, alumnos o empleados institucionales, o miembros de estas grandes organizaciones, podían mantener relaciones con el lugar de destino a partir de contar con el privilegio de acceder a Internet. La red de redes se vuelve accesible a los mexicanos en sus hogares mediante módems conectados a la línea telefónica a partir de la segunda mitad de la década de los noventa (Gayosso, 2003); sólo entonces fue posible una mayor comunicación entre los migrantes mexicanos en los Estados Unidos y algunos de sus coterráneos en México.

En los últimos ocho años las condiciones han cambiado significativamente en ambos lados de la frontera, donde se están observando cierres de brechas en distintos niveles. Por un lado, en los Estados Unidos, en 2006, solo el 54% de los hispanos accedía a Internet, de ellos, los mexicanos y sus descendientes eran el gru-

po con menores tasas de conexión, lo que estaba estrechamente relacionado con el hecho de que nuestros paisanos y sus descendientes eran también parte del grupo de los latinos con menor nivel de escolaridad, junto con los provenientes o descendientes de los países de Centroamérica (Livingston, Parker y Fox, 2009: pp. 1-3). En cambio, ya para 2013, López, González-Barrera y Patten (2013), registraban que los latinos tienen teléfonos inteligentes, se conectan a través de ellos y participan en las redes sociales virtuales de manera similar, incluso a veces mayor, que otros grupos de norteamericanos (p. 3). En estos ocho años, la brecha entre los latinos y los blancos en lo que se refiere al uso de la red de redes se ha recortado significativamente, al grado que en 2013 el 78% de los latinos estaba conectado, mientras que lo estaba el 87% de los blancos. Asimismo, mientras el 46% de los blancos contaba con un teléfono celular inteligente o *Smartphone*, y sólo el 60% de ellos accedía a Internet a través de él, el 49% de los hispanos contaba con este tipo de dispositivo y el 76% de ellos accedía con él a Internet (López, González-Barrera y Patten, 2013). Con ello, entonces, se pueden observar dos cierres distintos de brechas, el primero entre los hispanos en línea en los Estados Unidos, y el segundo entre los hispanos y los blancos en los Estados Unidos.

En contraparte, en México, los mexicanos en línea en 2006 eran el 20.2% de la población, cifra que fue aumentando significativamente hasta que alcanzó el 45.1% de la población en 2012, con un tiempo promedio de Internet de 234 minutos diarios, tiempo que subió a 301 minutos en 2013, es decir, cinco horas y un minuto (AMIPCI, 2013).

2.2 Las redes sociales virtuales en los Estados Unidos y en México

En los Estados Unidos, el 73% de los habitantes conectados usaban las redes sociales en línea en el año 2013 (PIP, 2013), cuando en 2005 solamente era el 8%. Asimismo, el 79% de los hispanos en línea manifestó hacer uso habitual de las redes sociales. En México, por otra parte, de acuerdo con la AMIPCI (2013a), el acceso a las redes sociales virtuales es la tercera actividad más frecuente de los mexicanos en línea, realizada por el 82% del total de quienes tienen acceso a Internet. Este porcentaje, en términos

absolutos, implica el uso de redes sociales virtuales por poco más de 41 millones de mexicanos,⁵ cifra que es altamente significativa, sobre todo considerando que en 2006 solo entre el 15% y el 16% de los internautas mexicanos manifestaba acceder a redes sociales en línea (AMIPCI, 2007).

Para el caso específico de *Twitter*, en 2010 el *Internet Research Project*, del PEW, publicó los resultados de una encuesta a propósito de su uso en los Estados Unidos, y encontró que el 8% de los norteamericanos con acceso a Internet usaba *Twitter*. La razón principal que manifestaron para su uso fue “enterar a los demás de qué es lo que pasa con ellos y enterarse de lo que les pasa a los demás” (PHC, 2010, párrafo 2).

En México, la AMIPCI encontró en su estudio sobre mercadotecnia digital y redes sociales (AMIPCI, 2013b) que *Twitter* es la segunda red social más usada en México, después de *Facebook*, con el 69% de los internautas mexicanos inscritos en ella, el 95% de los cuales accede diariamente y casi el 80% de estos a través de un *Smartphone*. Asimismo, el 88% de los usuarios mexicanos de *Twitter* se encuentra entre los 18 y los 44 años de edad.

3. Una mirada a la brecha desde las redes sociales virtuales de los migrantes mexicanos en Estados Unidos de América

A continuación se presenta un análisis del uso que nuestros conacionales en el otro lado de la frontera hacen de las redes sociales en línea, específicamente de las redes conformadas en *Twitter*, que junto con *Facebook* son las más populares en México y los Estados Unidos. Aunque esta herramienta de comunicación basada en el intercambio de mensajes cortos de no más de 140 caracteres (conocido como *microblogueo*) tiene solamente una historia de siete a ocho años de existencia,⁶ el número de asociaciones y agrupaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos que ha con-

5. Cifra calculada sobre la base de una estimación de 120 millones de mexicanos en 2013.

6. El uso de mensajes breves de texto era casi exclusivo de los telegramas y los teléfonos celulares a través de un servicio llamado “Envío de textos breves a través de SMS” hasta

formado redes sociales a partir del uso de *Twitter* es muy vasto, por lo que para este documento se analizó solamente el conjunto de 48 redes sociales que se han conformado en este servicio de *microblogueo* para propiciar la interacción entre las delegaciones consulares de México en el vecino país del norte y los usuarios de sus servicios, independientemente del lado de la frontera en que se encuentren (tabla 1).

TABLA 1
*Uso de Twitter por parte de las delegaciones consulares
de México en los Estados Unidos⁷*

	<i>Localización</i>	<i>Twitter</i>	<i>Dirección</i>
1	Albuquerque, Nuevo México	Sí	https://twitter.com/ConsulMexAlb
2	Anchorage, Alaska	Sí	https://twitter.com/ConsulMexAch
3	Atlanta, Georgia	Sí	https://twitter.com/ConsulMexAtl
4	Austin, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexAtn
5	Boise, Idaho	Sí	https://twitter.com/ConsulMexBoi
6	Boston, Massachusetts	Sí	https://twitter.com/ConsulMexBoston
7	Brownsville, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexBro
8	Calexico, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexCal
9	Chicago, Illinois	Sí	https://twitter.com/ConsulMexCho
10	Dallas, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexDal
11	Del Rio, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexDelRio
12	Denver, Colorado	Sí	https://twitter.com/ConsulMexDen
13	Detroit, Michigan	Sí	https://twitter.com/ConsulMexDET
14	Douglas, Arizona	Sí	https://twitter.com/ConsulMexDou
15	Eagle Pass, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexEag
16	El Paso, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexElPaso
17	Filadelfia, Pensilvania	Sí	https://twitter.com/ConsulMexFila
18	Fresno, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexFres
19	Houston, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexHou
20	Indianápolis, Indiana	Sí	https://twitter.com/ConsulMexINI

2006, cuando fue creado el servicio de micromensajes *Twittr* por Jack Dorsey, que ahora se conoce como *Twitter* (Huberman, Romero y Wu, 2007).

7. <http://www.sre.gob.mx/index.php/representaciones/consulados-de-mexico-en-el-externo>.

	<i>Localización</i>	<i>Twitter</i>	<i>Dirección</i>
21	Kansas City, Missouri	Sí	https://twitter.com/ConsulMexKan
22	Laredo, Texas	No	
23	Las Vegas, Nevada	Sí	https://twitter.com/ConsulMexLvn
24	Little Rock, Arkansas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexLir
25	Los Ángeles, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexLan
26	McAllen, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexMAC
27	Miami, Florida	Sí	https://twitter.com/ConsulMexMia
28	Nogales, Arizona	Sí	https://twitter.com/ConsulMexNog
29	Nueva Orleans, Luisiana	Sí	https://twitter.com/ConsulmexNUO
30	Nueva York, Nueva York	Sí	https://twitter.com/ConsulMexNuy
31	Omaha, Nebraska	Sí	https://twitter.com/ConsulmexOmaha
32	Orlando, Florida	Sí	https://twitter.com/ConsulMexOrl
33	Oxnard, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexOxn
34	Phoenix, Arizona	Sí	https://twitter.com/ConsulMexPho
35	Portland, Oregon	Sí	https://twitter.com/ConsulMexPot
36	Presidio, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexPsi
37	Raleigh, Carolina del Norte	Sí	https://twitter.com/ConsulMexRlm
38	Sacramento, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSac
39	Saint Paul, Minnesota	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSai
40	Salt Lake City, Utah	Sí	https://twitter.com/ConsulMexsal
41	San Antonio, Texas	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSa
42	San Bernardino, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSbe
43	San Diego, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSdi
44	San Francisco, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSfo
45	San José, California	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSjo
46	Santa Ana, California	No	
47	Seattle, Washington	Sí	https://twitter.com/ConsulMexSEA
48	Tucson, Arizona	Sí	https://twitter.com/ConsulMexTuc
49	Washington, D.C.	Sí	https://twitter.com/ConsulMexWas
50	Yuma, Arizona	Sí	https://twitter.com/ConsulMexYum

Fuente: Elaboración propia, considerando información pública disponible en la página de la Secretaría de Relaciones Exteriores, los sitios de redes sociales referenciados y el motor de búsqueda de *Twitter.com*.

El análisis realizado consistió en la revisión de los historiales de interacción de cada una de las 48 cuentas oficiales en *Twitter*

de las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos, desde su creación (2009) hasta el momento actual (abril de 2014). El análisis se realizó sobre la base de la articulación del trabajo de tres herramientas computacionales: Gephi, Atlas Ti y Node XL. Para este análisis se consideraron tres elementos:

1. Red social sostenida por la delegación consular a través de *Twitter*; es decir, la lista de seguidores de cada delegación.
2. Interacciones sostenidas por este medio con los miembros de la red social conformada; es decir, los mensajes a propósito de un tema y las respuestas de los miembros de la red a propósito de estos mensajes.
3. Los perfiles de los miembros de las redes sociales conformadas, tratando de obtener la información hasta donde fuera posible, ya que no todas las personas completan la información solicitada en sus perfiles.

Sobre la base de la investigación directa de los autores acerca de las estadísticas básicas del uso de *Twitter* por parte de las delegaciones consulares en referencia, se tiene que:

- La delegación consular de Fresno, California, es la que más antigüedad tiene usando *Twitter*, desde el 7 de octubre de 2009.
- Sin embargo, la delegación con mayor actividad es la de Saint Paul, en Minnesota, con 3,873 mensajes desde su inicio, el 30 de enero de 2013.
- La red social en línea más amplia es la de la Delegación Consular Mexicana en Nueva York, con 3,181 miembros.
- La delegación consular que pertenece a más redes sociales es la de San Francisco, California, que pertenece a 1,842 redes.
- Las redes sociales más numerosas no coinciden completamente con las comunidades más pobladas

Tras el análisis de 59,324 mensajes, y los perfiles de 11,649 seguidos y 34,504 seguidores en las redes sociales en *Twitter* a propósito de los consulados mexicanos en los Estados Unidos, sobresalen los siguientes elementos:

- Solamente cerca del 55% de los participantes en las redes sociales son individuos; el resto, es decir el 45%, son organizaciones, instituciones o empresas.

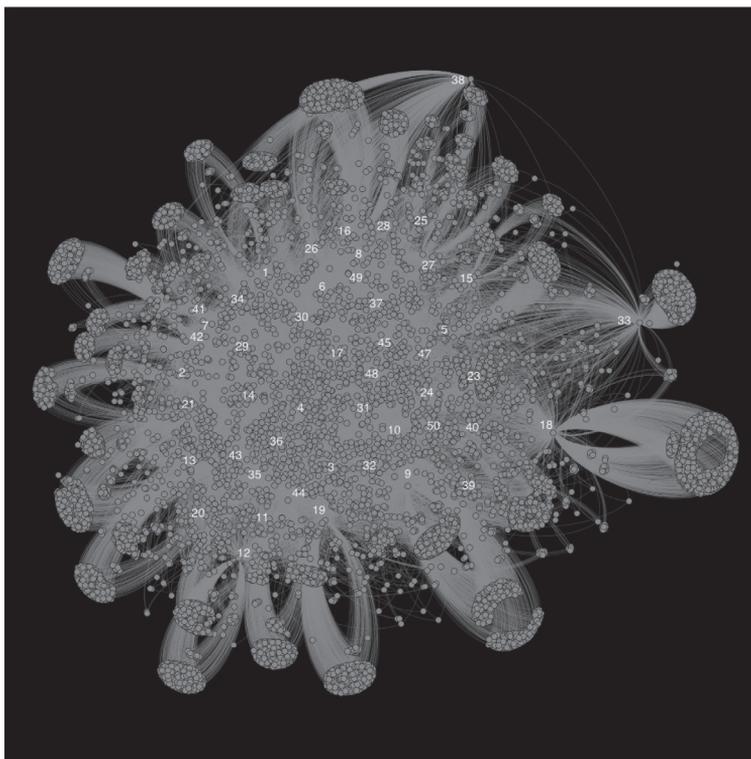
- De este 55%, solamente hay evidencia de que cerca del 23% hace uso de estas redes sociales para contactar a personas en el lado opuesto de la frontera; sin embargo, el contacto es lejano. El contacto más cercano se da en las propias redes personales de los participantes, como se señala en este documento un poco más adelante, fuera de estas redes oficiales.
- El 37% de los mensajes en las redes conformadas está escrito en inglés, ya sea de autoría propia o por reenvío.
- Del 45% de las redes sociales compuestas por organizaciones, instituciones o empresas, la actividad en *Twitter* se constituye principalmente por elementos informativos.

En la gráfica 1 se muestran las redes sociales en *Twitter* en que participan las delegaciones consulares, así como los seguidores de las redes de cada delegación. Muestra, como puede observarse, zonas plenamente definidas que corresponden a aquellas redes sociales cuya adscripción no se comparte con otras delegaciones consulares. Sin embargo, como puede verse también, la mayoría de las redes son adscritas por todas las delegaciones consulares. Estas redes son principalmente instituciones y organizaciones en ambos lados de la frontera, así como servicios de noticias. Lo mismo sucede con los seguidores de las delegaciones, que en su mayoría las siguen a todas y no solamente a una de ellas.

La red de la gráfica 1 muestra la manera en que se dan las 39,824 conexiones entre los 11,649 seguidos y los 34,504 seguidores participantes en la red social completa en *Twitter* conformada por las 48 delegaciones consulares de México en los Estados Unidos. Del análisis de la gráfica anterior se deriva una conclusión sumamente importante: dado que las comunidades claramente definidas no son los elementos mayoritarios en la red, sino más bien minorías, se puede afirmar que el servicio a través de *Twitter* que las delegaciones ofrecen tiene escasamente carácter comunicativo y más bien es, por la naturaleza de sus participantes, una red de carácter informativo.

GRÁFICA 1

Red completa en Twitter de las 48 delegaciones consulares de México,
incluyendo a quienes siguen y a sus seguidores



Nota: Los números identifican a las delegaciones según la lista de la tabla 1.
Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de twitter.com.

Se realizó además un análisis en segundo grado, considerando las transmisiones de mensajes de los individuos seguidores de las cuentas de las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos. Sobre la base de ambos análisis es posible realizar las siguientes afirmaciones:

1. Solamente una pequeña porción del uso del *Twitter* en la red social conformada por las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos tiene carácter comunicativo personal; el resto es informativo general. La evidencia apunta hacia un

uso más bien informativo y en muchos casos las cuentas de las delegaciones consulares solamente retransmiten los mensajes que les llegan por parte de otras instituciones u organizaciones, como la Presidencia de la República, las cadenas de noticias o las otras delegaciones consulares.

2. El análisis de los mensajes publicados en la red social general demuestra que en el nivel oficial; es decir, en la actividad de las delegaciones consulares informada por *Twitter*, existe una preocupación por el cierre de brechas entre los mexicanos en los Estados Unidos, de tipo cultural, política, económica, sanitaria, entre otras. Sin embargo, no hay evidencia alguna acerca de iniciativas oficiales para el cierre de brechas digitales entre los paisanos “conectados” y los “no conectados” en el vecino país del norte, como podrían ser cursos, campañas de difusión y programas de apoyo, entre otros.
3. No se observan campañas que vayan más allá de la información acerca de los derechos que los migrantes mexicanos en Estados Unidos tienen como ciudadanos mexicanos. En algunos casos es posible observar la promoción del voto, pero no hay algún otro tipo de programas o iniciativas que utilicen *Twitter* como medio para propiciar la participación ciudadana. En el caso del voto, las iniciativas personales sí se ven con más frecuencia, sobre todo relacionadas con las acciones de campaña de candidatos o las participaciones de algunos nacionales en actividades de proselitismo.

En cambio, a escala personal sí es posible identificar acciones que buscan incluir a quienes aún no tienen acceso a la tecnología, que sugieren, por ejemplo a quienes están conectados, que inscriban a sus familiares en el destino a cursos de cómputo o de uso de redes sociales, o para que les enseñen cómo hacer uso de la tecnología de manera de que no sigan dependiendo de terceros para conectarse. Asimismo, existen evidencias, en los mensajes analizados, de que mucho de la alfabetización digital de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos se debe a estas acciones personales iniciadas por los migrantes digitalmente alfabetizados de recién ingreso al país, o por quienes han tenido acceso a las nuevas tecnologías como parte de su proceso de aculturación en el destino.

Anotaciones finales

El análisis de los perfiles de los miembros de las redes sociales conformadas a partir del trabajo de las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos sugiere que principalmente hacen uso de estas redes quienes, tanto en el origen como en el destino, tienen intereses generales acerca de las actividades que estas dependencias realizan, y cuentan en su mayoría con las destrezas y los medios para poder acceder a estas redes. A escala personal, los perfiles de los participantes radicados en los Estados Unidos sugieren escolaridades más allá de la básica inicial, así como cierto nivel de dominio de las tecnologías relacionadas con Internet y las redes sociales, lo que los llevaría a un punto cercano a lo que hemos llamado en nuestros trabajos previos “Migrantes punto Net” (Hernández y Ponce, 2009, 2010 y 2012). Sin embargo, esto es hasta cierto punto obvio. Tratar de ver a los no conectados a través de los conectados implicó un análisis de los contenidos de los mensajes publicados; en éstos se encontraron pocas referencias a quienes no están en línea, y siempre relacionadas con el deber que tienen sus cercanos para buscar posibilitarles herramientas de acceso.

Sin embargo, también es posible observar que, en ciertos casos, se reconoce la existencia de personas que “nunca van a estar conectadas” y aquí lo que parece proceder es un “acompañamiento” para que los beneficios de la conexión les lleguen de manera indirecta. Por otra parte, el análisis realizado permitió identificar también que en la mayoría de los casos se habla de exclusión, solo en muy pocos, dado que se trata de información indirecta acerca de quienes no están conectados, se trata de autoexclusiones.

Resultó especialmente significativo ver que las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos hacen esfuerzos por el cierre de brechas en muchos ámbitos y dimensiones: cultural, económico, social, laboral, emocional, a través de exposiciones, entrevistas, festivales, cursos, campañas, visitas, entre otras. Sin embargo, no se encontraron evidencias de campañas de alfabetización tecnológica de alguna índole para quienes no están “conectados”. Mucho menos se puede observar algún tipo de promoción de la participación ciudadana desde el Estado a través de estos

medios. Lo anterior debe ser interpretado con precaución, ya que no quiere decir que las delegaciones no implementen acciones a propósito de lo anterior, sino simplemente que en *Twitter* no hay evidencia de ello.

Finalmente, las redes sociales en línea de las delegaciones consulares de México en los Estados Unidos de América se usan con fines informativos y, en la mayoría de los casos, se estructuran sobre la base de la retransmisión de los mensajes publicados por otras instancias. Ello quizá se deba también a la naturaleza de los perfiles de quienes pertenecen a la gran red social conformada. Sin embargo, se necesita mayor profundidad en el análisis para tener más claridades al respecto.

Bibliografía

- Agustín, M. y M. Clavero (2010), *Indicadores sociales de inclusión digital: brecha y participación ciudadana*. Disponible en: <http://tecnologiaedu.us.es/tecnoedu./images/stories/lacruz.pdf>.
- Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) (2007), *Hábitos de los usuarios de Internet en México 2007*, México, AMIPCI.
- (2013a), *Estudio sobre los hábitos de los usuarios de Internet en México 2013*, México, AMIPCI.
- (2013b), *MKT Digital y redes sociales en México 2013*, México, AMIPCI / Secretaría de Economía.
- Castells, M. (2001), *La era de la información*, vol. II, *El poder de la identidad*, México, Siglo XXI.
- Eubanks, V. (2007), “Trapped in the Digital Divide: The Distributive Paradigm in Community Informatics”, *The Journal of Community Informatics* 3(2). Disponible en: <http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/293/318>.
- Gayosso, B. (2003), “Cómo se conectó México a Internet (primera parte)”, *Revista Digital Universitaria* 4(3), julio. Disponible en: <http://www.revista.unam.mx/vol.4/num3/art5/art5.html>.
- Hernández, L. y A. Ponce (2009), “Blogs y migración: apuntes para la comprensión de una nueva relación en ciernes”, en E. Hernández y L. Hernández (coord.), *Las regiones hoy. Políticas públicas, desarrollo, innovación y procesos migratorios*, México, Universidad de Guadalajara, pp. 227-240.

- (2010), “La Ley SB1070 en el contexto de las redes sociales: la presencia migrante en Internet”, en Eduardo González Hernández y Liliana Castañeda Rentería (coord.), *Memorias del IV Congreso Nacional y I Internacional de Estudios Sociales y Región*, México, Universidad de Guadalajara, octubre.
- (2012), “Redes humanas vs. redes sociales virtuales. El caso de los migrantes mexicanos en Estados Unidos”, en *Memorias del V Encuentro Nacional y II Internacional de Estudios Regionales*, México, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de la Ciénega, septiembre.
- Huberman, B.; Romero, D. y F. Wu (2008), “Social Networks That Matter: Twitter under Microscope”, *Cornell University Repository*, Article number arXiv:8012.1045 [cs.Cy]. Disponible en: <http://arxiv.org/pdf/0812.1045.pdf>
- International Telecommunication Union/United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (ITU/UNESCO) (2012), *The State of Broadband 2012: Achieving Digital Inclusion for All*, ITU/UNESCO, septiembre. Disponible en: <http://www.broadbandcommission.org/Documents/bb-annualreport2012.pdf>.
- Livingstone, G.; Parker, K. y S. Fox (2009), *Latinos Online, 2006-2008: Narrowing the Gap*, PEW Research Center/PEW Hispanic Center Research Report, diciembre 22. Disponible en: <http://www.pewhispanic.org/files/reports/119.pdf>.
- López, M.; González-Barrera, M. y E. Patten (2013), *Closing the Digital Divide: Latinos and Technology Adoption*, PEW Research Center/PEW Hispanic Center Research Report, marzo 7. Disponible en: http://www.pewhispanic.org/files/2013/03/Latinos_Social_Media_and_Mobile_Tech_03-2013_final.pdf.
- López, M.; González-Barrera, M. y D. Cuddington (2013), *Diverse Origins: The Nation's 14 Largest Hispanic-Origin Groups*, PEW Research Center/PEW Hispanic Center Research Report, junio 19. Disponible en: http://www.pewhispanic.org/files/2013/06/summary_report_final.pdf.
- Micó, J. L. (2013), “Los latinos cierran la brecha digital en Estados Unidos”, *La vanguardia.com*. Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/tecnologia/20130313/54368340283/latinos-brecha-digital-estados-unidos.html>.
- Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) (2001), *Understanding the Digital Divide*, París, OECD Publications.

- Pew Internet Project (PIP) (2013), "Social Media Use Over Time", *Pew research Internet Project Site*. Disponible en: <http://www.pewinternet.org/data-trend/social-media/social-media-user-demographics/>.
- Pew Hispanic Center (PHC) (2010), "8% of Online Americans use Twitter". Disponible en: <http://www.pewinternet.org/2010/12/09/8-of-online-americans-use-twitter/>.
- Robinson, S. (1995), "Reflexiones sobre la inclusión digital", *Nueva Sociedad*, (195), pp. 126-140. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3244_1.pdf.
- Volkow, N. (2003), "La brecha digital, un concepto social con cuatro dimensiones", *Boletín de Política Informática*, 6, pp. 1-5.

SIETE

.....

LA EQUIDAD EN EL ACCESO, LA PERMANENCIA Y EL EGRESO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

Jesús Ruíz Flores¹
José Antonio Ramírez Díaz²
Arturo Benítez Zavala³

Introducción

Existe el consenso de que la educación es actualmente un factor estratégico para el desarrollo de las sociedades modernas. Es indudable también que la educación, y particularmente la educación superior, además de ser un elemento de distinción social, ha adquirido un valor inestimable tanto en lo individual como en lo social. En la mayoría de los países, los estudios universitarios constituyen, de alguna manera, un privilegio para quienes los poseen, ya que suelen asociarse a beneficios adicionales aparte del económico, como es la salud, el equilibrio

-
1. Doctor en Educación por la Universidad de Guadalajara. Profesor investigador del Centro Universitario de la Ciénega, de la Universidad de Guadalajara.
 2. Profesor del Departamento de Estudios en Educación del CUCSH, de la Universidad de Guadalajara.
 3. Profesor del Centro Universitario de Ciencias de la Salud, de la Universidad de Guadalajara.

psicosocial de los individuos, la interiorización de valores fundamentales para la convivencia humana y la democracia.

La investigación acerca de la construcción de la ciudadanía activa en los procesos educativos debe pasar por el análisis de las condiciones institucionales que favorecen o no la inclusión y la cohesión social; de ahí que en este texto se plantee la necesidad de identificar indicadores que den cuenta de la medida en que las instituciones de educación superior (IES) favorecen la equidad en el acceso, la permanencia y el egreso de grupos considerados socialmente vulnerables. El texto comienza con una caracterización del problema de la desigualdad en México en el contexto latinoamericano. Enseguida traza el concepto de equidad en las oportunidades de acceso, permanencia y egreso en la educación superior en México. Propone una escala *likert* cuya aplicación piloto se analiza en términos de su pertinencia para el análisis de indicadores de equidad en el subsistema de educación superior que, teóricamente, permiten analizar las condiciones estructurales que en las instituciones de educación superior favorecen u obstaculizan el logro de los procesos formativos de los estudiantes que se encuentran en situación vulnerable. Se espera que este texto sea un aporte al diseño de política educativa y universitaria para reorientar los programas y acciones de retención escolar.

El contexto de inequidad en América Latina

Históricamente, se ha demandado a las IES que aumenten su cobertura, que formen profesionales pertinentes, pero también con equidad como elemento para la cohesión social que en los últimos años se ha visto erosionada por las violencias de diferente tipo, destacadamente la del “crimen organizado”. Es necesario reconocer que el panorama social para Latinoamérica no es halagüeño.

Uno de los grandes problemas que México enfrenta volvió a ser tema de debate luego que el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó a mediados de 2013 su último informe nacional sobre la pobreza. En dicho documento, las cifras presentadas ponen en cuestionamiento la estrategia histórica que se ha desarrollado para abatirla. Un breve

análisis de los datos lo confirma. En el año 2012 existen 55% más pobres que en 1970, y en los últimos veinte años las cifras se han mantenido prácticamente igual. Durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) había 30 millones de mexicanos en situación de pobreza, y en esa administración se destinaron a su combate 34 mil millones de pesos. Actualmente, luego de una cuantiosa inversión sexenal del penúltimo de los presidentes de México (que destinó 879 mil millones de pesos para combatir la pobreza), en el último informe de CONEVAL se señala que el número de personas en pobreza pasó de 52.8 millones (2010) a 53.3 millones en 2012. Lo que las cifras hacen evidente es que las políticas y los programas sociales implementados desde los gobiernos federales no han logrado abatir el problema de la pobreza. Sin embargo, el problema no solo se debe considerar desde el ámbito social, dado que estos sectores viven enormes dificultades para tener acceso a la educación y para que, aquellos que logran ingresar, puedan concluir sus estudios.

En América Latina, el problema no presenta cifras más halagüeñas. Según la CEPAL (2012), con los datos obtenidos hasta 2011, la pobreza de la región se situó en el 29,4%, lo que incluye un 11,5% de personas en condiciones de pobreza extrema o indigencia. Estas cifras representan una caída de 1.6 puntos porcentuales en la tasa de pobreza y de 0.6 puntos porcentuales en la de indigencia respecto del año 2010.

De los doce países con información disponible para 2011 con respecto a 2009, siete exhibieron caídas en las tasas de pobreza: Paraguay (-5.2 puntos), Ecuador (-3.7 puntos), Perú (-3.5 puntos), Colombia (-3.1 puntos), Argentina (-2.9 puntos), Brasil (-2.0 puntos) y Uruguay (-1.9 puntos). En estos países la indigencia también se redujo de manera notoria. Mientras tanto, Venezuela registró un leve incremento de sus tasas de pobreza e indigencia, de 1.7 y 1.0 puntos porcentuales, respectivamente. Por su parte, en Chile, Costa Rica, Panamá y República Dominicana no se observaron variaciones notables durante el período analizado, ya que los cambios en la tasa de pobreza fueron inferiores a un punto porcentual por año (CEPAL, 2012). En materia de desigualdad social, en la mayoría de los países se observa que un conjunto reducido de la población acumula una gran proporción de los ingresos

generados, mientras que los más pobres solo alcanzan a recibir una escasa porción. El promedio simple de los valores de los 18 países de los que se cuenta con información relativamente reciente indica que el 10% más rico de la población recibe el 32% de los ingresos totales, mientras que el 40% más pobre recibe el 15% (CEPAL, 2012).

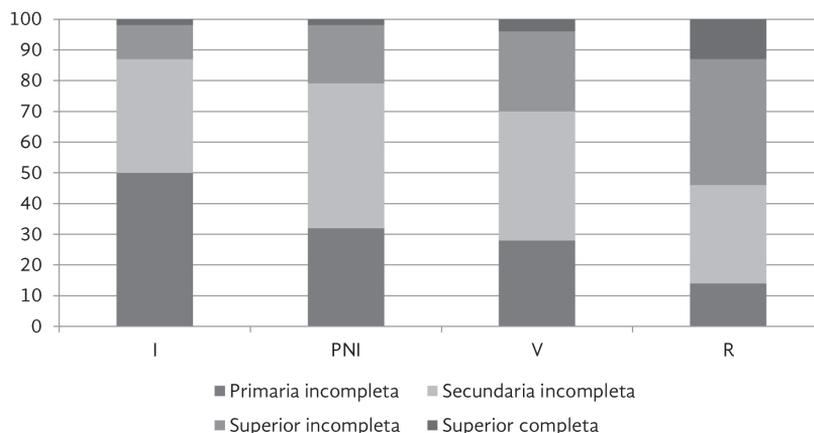
Se observan niveles relativamente altos de concentración en Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay y la República Dominicana, con porcentajes que se acercan al 40% de los ingresos para los más ricos, y entre el 11% y el 15% para los más pobres. En Bolivia, Costa Rica y Panamá la apropiación por parte de los más pobres es semejante, pero es algo menor el porcentaje que le corresponde al decil superior. En Argentina, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú se registran valores mayores en el extremo inferior de la distribución (un 16% o un 17%), y algo menores entre el 10% más rico (en torno al 30%). En Uruguay y Venezuela se da la menor concentración, ya que las proporciones son del orden del 20% al 23% en ambos extremos (CEPAL, 2012).

Las anteriores cifras identifican la extensión del problema en la región, pero no se trata de un problema que tiene sus repercusiones exclusivas en lo social. En materia educativa, la expresión de la pobreza y la desigualdad también se hace presente. La siguiente gráfica muestra la diferencia en los niveles educativos entre la población rica y pobre en América Latina.

Los datos regionales muestran, pues, un palpable distanciamiento entre la educación de los sectores de menores ingresos y los más ricos. En la gráfica se observa que más del 80% de los indigentes en América Latina no pudieron concluir el nivel secundario; cifra semejante en el grupo de pobres pero no indigentes.

GRÁFICA 1

Porcentaje de población por situación social y relación con nivel educativo



(I) En indigencia. (PNI) Pobre no indigente. (V) Vulnerable. (R) Resto de población. CEPAL, 2012

Fuente: CEPAL, 2012.

Cobertura de la educación superior en México

En el caso específico de México, si bien es cierto que estamos cerca de alcanzar la cobertura universal en el nivel de primaria, a partir de la secundaria la deserción estudiantil se constituye en un grave problema. Esto se manifiesta especialmente en secundaria, pero también tiene un impacto significativo en el nivel medio y en el superior, a los que se suma el problema de la falta de cupo para el ingreso de los estudiantes que aspiran a cursarlos.

Hasta ahora, y a juzgar por las acciones, las autoridades educativas han considerado la equidad como “la ampliación del acceso a la educación superior” poniendo un cierto énfasis en el incremento de las oportunidades para los jóvenes de sectores socialmente desfavorecidos.

Entre 2001 y 2006 se crearon 85 nuevas instituciones, en su mayoría tecnológicas, dirigidas a atender regiones y sectores poblacionales tradicionalmente excluidos de la educación superior.

Entre 2006 y 2009 se crearon 75 nuevas instituciones, y para el año 2010 se proyectó abrir otras veinte, fundamentalmente de carácter tecnológico (FCH, 08/03/2010).

A pesar de la notable expansión de la matrícula (pasamos de tener 225 mil alumnos en 1970 a 2.8 millones en 2009), aún tenemos una tasa de cobertura relativamente baja. Para el año 2007, la matrícula de educación superior representaba solo el 27% del total de jóvenes entre 19 y 23 años (30% ya en 2010, según el subsecretario del ramo), por debajo de otros países con un nivel de desarrollo similar al nuestro: Chile tiene una cobertura del 52% y Brasil del 30%, por ejemplo. Si miramos hacia las regiones de Norteamérica y Europa, la brecha es mayor, ya que tienen en promedio una cobertura del 70%.

La tasa neta de matriculación (proporción de jóvenes de diecinueve a veintitrés años que efectivamente están estudiando alguna licenciatura o estudios de técnico superior) es para el ciclo 2006-07, dieciséis de cada cien jóvenes mexicanos.

La distribución del acceso a la educación superior no es equitativa: En 2000, el 45% de los jóvenes en el grupo de edad 19-23 años que vivía en las ciudades y pertenecía a familias con ingresos medios o altos recibía educación superior; en contraste, solo el 11% de quienes habitaban en sectores urbanos pobres y el 3% de los que vivían en sectores rurales pobres tenían acceso a este nivel educativo, y la participación de estudiantes indígenas era mínima. Para 2007, la Comisión Económica para América Latina informa que, en áreas urbanas, el 52.9% de los jóvenes entre 20 y 24 años de edad ubicados en el quintil de mayores ingresos asiste a la escuela, mientras que sólo 17 de cada 100 de los que se encuentran en el primer quintil puede recibir ese beneficio.

Las nuevas instituciones educativas creadas contribuyen a diversificar la oferta de educación superior y ampliar las posibilidades de acceso, pero no logran una amplia captación de la demanda potencial, por lo que habría que preguntarse en qué medida satisfacen las necesidades de la población, o si en su lugar están originando una segmentación educativa, que fija a ciertos grupos poblacionales dentro de sus limitadas expectativas de desarrollo social y educativo (Muñoz, 1992; Silva, 2006). Lejos de cumplir una función democratizadora de la educación, se corre el riesgo

de una mayor estratificación, ya que los jóvenes de las zonas más empobrecidas hacen su elección escolar sobre la base de los referentes de su contexto, y ello puede estar ligado con un nivel aspiracional por debajo del que tienen otros jóvenes de zonas más acomodadas.

La mayoría de los nuevos tipos de instituciones creados son los que tienen los índices más bajos de subsidio por alumno, lo que sugiere que la estrategia de ampliación del acceso a la educación superior se ha canalizado a través de opciones poco costosas que muchas veces no cuentan con las condiciones idóneas para ofrecer una educación de calidad con maestros calificados y de tiempo completo. Por tanto, los jóvenes provenientes de sectores pobres asisten a las instituciones más precarias. Así, no podrán cerrar las brechas que los separan en su capital cultural de los sectores más favorecidos.

La interrogante es si crear instituciones es suficiente para asegurar la capacidad de sus estudiantes para transformar ese bien público en mejoras a sus condiciones de vida.

Un acercamiento al concepto de equidad en la educación superior en México

Enmarcamos nuestra discusión del concepto de equidad en dos acciones gubernamentales. Uno, el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), creado en 2001, y otro el decreto presidencial anunciado a inicios de 2011 por el entonces presidente Calderón, por medio del cual se empezó a deducir del impuesto sobre la renta (ISR) el pago de colegiaturas escolares a partir de 2012.

El PRONABES

En 2001 se creó el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES), con el objetivo de contribuir a lograr la equidad educativa favoreciendo el acceso a la educación superior de alumnos en condiciones económicas precarias. De las 300 mil becas proyectadas, se otorgaron alrededor de 200 mil. Para 2010 la

meta fue beneficiar a 400 mil jóvenes para el último ciclo escolar ya sumaban 300 mil.

En el PRONABES (evaluación hecha por la ANUIES) no se cuantifica a los estudiantes de educación superior de los estados donde se implementa; tampoco se encuentra lógica en el criterio con el que estos se eligieron, lo que afecta la determinación de la población potencial.

En el programa no se observa de manera explícita (claramente) el problema o la necesidad prioritaria. Las propuestas apuntan a la necesidad de construir proyectos educativos significativos, que partan de reconocer las necesidades diversas de un alumnado proveniente de determinados ambientes y con aspiraciones de mejorar sus condiciones de vida. No cabe duda de que los problemas económicos constituyen serias trabas para la vida escolar y de que estos pueden aminorarse con una beca, pero allí no se agota la problemática. El tema es cómo asegurar que una vez que ingresan pueden ampliar sus capacidades.

Se requiere una atención integral al estudiante que tendría que prever un conjunto de estrategias y mecanismos de apoyo, entre los que sobresalen servicios de orientación, consejerías, apoyo académico remedial, seminarios, talleres y módulos optativos, comunidades de aprendizaje e innovaciones pedagógicas y didácticas. Un buen avance en este sentido lo constituye el programa de tutorías fuertemente impulsado en los últimos años; sin embargo, el otorgamiento de una atención integral no puede alcanzarse mediante una estrategia única y aislada. Esto amerita acciones articuladas que refuercen su integración académica y social, y ello incluye a toda la institución. Implica desde los servicios escolares hasta los apoyos para lograr el aprendizaje y alcanzar un egreso exitoso.

La atención integral a los estudiantes demanda también un cambio cultural radical en las comunidades académicas, mediante el cual se valore realmente a estos jóvenes y se favorezcan relaciones de igualdad basadas en el respeto. Las políticas y los programas de equidad deben prever acciones para combatir las actitudes de racismo y discriminación o menosprecio hacia jóvenes provenientes de los sectores más empobrecidos, frecuentes en diferentes espacios e instituciones.

Es indispensable fortalecer el concepto de equidad e instrumentar políticas integrales, ya que la distribución equitativa de la educación superior también exige nivelar el terreno en que interactúan multitudes de jóvenes con antecedentes diversos, compensando las desventajas acumuladas a lo largo de su trayectoria escolar. Es preciso, entonces, centrar la mirada en los procesos que tienen lugar en las instituciones de educación superior; solo así será posible garantizar una justa distribución de oportunidades para lograr resultados educativos relevantes.

*El estímulo fiscal a las personas físicas en relación
con los pagos por servicios educativos*

Aquí revisamos algunos posicionamientos respecto del decreto presidencial de inicios de 2011 por medio del cual se empezó a deducir del impuesto sobre la renta el pago de colegiaturas escolares a partir de 2012. Se estima que dicho decreto beneficiará a las familias de más de tres millones de alumnos del sistema educativo privado. Dicha deducción podrá ser aprovechada por personas físicas que la aplicarán al pago de colegiaturas en preescolar hasta por 14 mil 200 pesos; en primaria, hasta por 12 mil 900 pesos; en secundaria hasta por 19 mil 900; en el nivel técnico superior hasta por 17 mil 100, y en educación media superior hasta por 24 mil 500 pesos.

Destacamos algunos pronunciamientos que se singularizaron, algunos por una visión crítica, y otros por su aquiescencia. Aun cuando dicho beneficio no se aplica para la educación superior, para algunos grupos ese debe ser el siguiente paso del gobierno, por lo que haremos una reflexión respecto de estos posicionamientos.

El Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco, el Consejo Mexicano de Comercio Exterior de Occidente y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares coinciden en el sentido de que dicho decreto es incompleto o desequilibrado, porque no incluye a la educación superior, porque el monto deducible es mayor para preescolar que para primaria, o porque no toma en cuenta a los hijos de migrantes avocados en Estados Unidos, que no

podrán hacer deducible el gasto porque sus ingresos provienen del exterior.

Marcelo Ebrard (entonces jefe de gobierno del Distrito Federal) consideró que “en vez de deducir el costo de la educación privada, hubiera sido mejor crear un programa de becas en el nivel nacional para secundarias y preparatorias, como se hace en la Ciudad de México.

Para el jurista Diego Valadés —investigador de la UNAM y miembro de El Colegio Nacional—, el decreto presidencial de deducir impuestos en las colegiaturas es una propuesta “muy conservadora”, que tiende a la transferencia de recursos económicos del sector público al privado. “Es un proceso típico de privatización de la enseñanza desde la política pública del Estado”. Valadés, en declaración a *La Jornada*, señaló que con esta decisión “el país entra en un proceso de acentuada concentración no solo de la riqueza, sino también de la información, de la educación y la cultura. Es una política altamente regresiva, típica de gobiernos de derecha”. En este mismo sentido, para diferentes expertos en educación, la medida para deducir impuestos en los costos de las colegiaturas representa una “forma embozada” para incrementar las preferencias y ganancias del sistema privado y crear una especie de “voucher educativo” que solo sirve para aumentar la “desigualdad y la exclusión” en la educación, además de que responde a una vieja demanda del sector de la “ultraderecha”, por medio de la cual el presidente Felipe Calderón busca “congraciarse” con los sectores de clase media y alta, ante su búsqueda de legitimidad.

Por su parte, la presidenta del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), Elba Esther Gordillo Morales, demandó de la Secretaría de Educación Pública (SEP) “la responsabilidad esencial del Estado mexicano, pues el país vive una profunda desigualdad educativa que acentúa la inequidad entre grupos sociales y regiones y que, a nivel escolar, se caracteriza por escuelas que lo tienen todo y escuelas que casi no tienen nada”.

Lucía Rivera, investigadora de la Universidad Pedagógica Nacional, destacó que quienes recibirán los beneficios solo serán los sectores con mayores ingresos, pues:

es una concesión más de las muchas que la administración de Felipe Calderón le ha dado al sector privado, vinculado a posiciones de la ultraderecha y que no hacen más que fortalecer los lazos del gobierno actual y de los grupos conservadores radicales... [y la medida es] una forma embozada de privatización.

Para la profesora Rivera, la medida reforzará la idea simplista de que la educación privada es “la buena” y la pública es “la que ofrece un mal servicio”, agudizando la desigualdad y la exclusión educativa”.

Ángel Díaz Barriga, investigador del Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, de la Universidad Nacional Autónoma de México, resumió: la medida no tiene ningún beneficio para la educación pública y solo representa el intento del presidente Calderón para “congraciarse con las clases medias y altas”, que son las que saldrán beneficiadas.

Para la Unión Nacional de Padres de Familia, se trata de una demanda que dicha Unión ha reivindicado desde hace “mucho tiempo”. El vocero de esta organización, Marco Tulio Mendoza, consideró que se trata de una acción “justa”, la cual “fortalece el derecho a decidir de los padres” sobre el tipo de escuela a la que enviarán a sus hijos. Cabe resaltar que esta Unión Nacional de Padres de Familia aglutina familias usuarias de establecimientos educativos particulares. De la Asociación Nacional de Padres de Familia, representante de escuelas públicas, no hubo pronunciamiento.

Podemos de inicio conceder que este decreto implica cierta dosis de equidad, en tanto que ya hay programas sociales que están destinados a apoyar a familias que no precisamente “destinan una parte importante de su ingreso a la educación de sus hijos”, y nos referimos ciertamente a familias de escasos recursos, para las cuales la mayor parte de sus ingresos se dedican a la alimentación más que a la educación, precisamente por su situación de precariedad. Por ello, en el marco de estas consideraciones, adelantamos nuestras reflexiones sobre el sentido de equidad en las políticas sociales y educativas.

Igualdad, Equidad y Educación Superior. Los conceptos

Roberto Rodríguez (2003) destaca que el tratamiento de “la problemática de la igualdad de oportunidades (...) es fundamental en la definición del papel social de las universidades, en especial las públicas”. Por ello, y para mejor ubicación de lo que hablamos, empezaremos por distinguir los conceptos de igualdad (¿igualdad de qué?) y equidad (¿equidad en qué?).

El *Diccionario* de la Real Academia de la Lengua Española define *equidad* como “Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva”. El diccionario *Larousse* la define como 1) “cualidad que consiste en dar a cada uno lo que se merece en función de sus méritos condiciones; 2) ...en no favorecer en el trato a una persona perjudicando a otra”

Al analizar la desigualdad, en el *Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010* (IRDHALC, 2010, p. 16) se distingue entre una perspectiva *ex ante* y una *ex post*: El enfoque *ex ante* otorga mayor importancia a las condiciones iniciales y enfatiza la necesidad de “igualar el terreno para todos”. La visión *ex post*, por su parte, prioriza el resultado; es decir, aquello que acontece como efecto de la interacción entre los aspectos individuales y del contexto. Se asume la visión *ex ante* como consistente con la idea de “equidad”, mientras el concepto de “igualdad” se asocia con una visión *ex post*.

José Rivero (1999) considera que “equidad o igualdad tendrían que hacer referencia a la distribución de un bien... (y que es) necesario definir con claridad el tipo de educación que se va a distribuir, los criterios para considerar que ese bien esté bien o suficientemente distribuido”. Así, al hablar de educación superior formal, se puede hablar de igualdad de oportunidades cuando un país tiene y ofrece capacidad instalada —docentes, infraestructura, material escolar, mobiliario— para atender la totalidad de la demanda del nivel y la modalidad... Se puede hablar de igualdad de acceso y de permanencia en la medida en que la población destinataria hace uso real de esa capacidad instalada. Será necesario también que la población objetivo tenga acceso a centros en los que se eduque calificadamente, y también tenga permanencia en ellos.

Gómez Campo (2001) destaca la importancia central de políticas de equidad social como “vector” de cambio, con la capacidad de redefinir y transformar cualitativamente este nivel educativo.

Por eso la importancia de la temática de equidad en la política de educación superior.

Pudiera decirse que el concepto de equidad se empezó a utilizar en tanto se reconocía que los problemas derivados de la desigualdad social frente a la selectividad académica no aceptan (como piensa Luhmann, 1991) soluciones estructurales, porque oponen valores contradictorios —como son la igualdad *versus* la competitividad—, pero sí soluciones de coyuntura; esto es, ampliar oportunidades académicas de buena calidad accesibles a la mayoría.

Luego, en este documento, se propone la noción de equidad en el sentido de *capacidades*, que es una perspectiva basada en una visión *ex ante*, pero que también requiere igualdad en el proceso (IRDHALC 2010, p. 16). Esto, reconociendo que, librados a la pura competencia académica, los estudiantes con mejores posiciones económicas están siempre en ventaja, y que las propias instituciones tienden a establecer canales de desigualdad en aras de una mayor competitividad académica; por ejemplo, requisitos de edad en ciertos programas, o grupos de “alto rendimiento” a los que acceden los estudiantes más dotados, quienes, por lo general, son aquellos que tienen condiciones para dedicarse exclusivamente al estudio.

Hacia la identificación de indicadores de equidad en el subsistema de educación superior

En el debate internacional sobre el compromiso de asegurar igualdad de oportunidades de acceso, permanencia y éxito a las personas con interés de cursar estudios superiores, se identifican las siguientes coincidencias:

- a) el deber de los gobiernos de ofrecer amplias y diferenciadas oportunidades de acceso al sistema a través de su expansión y diversificación;
- b) el deber de los gobiernos y de las instituciones de eliminar cualquier forma de discriminación no académica;

- c) el deber de los gobiernos de disponer medios de compensación (por ejemplo, becas) para los solicitantes con menores capacidades económicas. (Roberto Rodríguez, 2003).

Así, el diagnóstico sobre la equidad en las IES habría de hacerse a partir de la evaluación del cumplimiento de dichos compromisos, por medio de:

- a) El rezago educativo.
- b) El análisis de la estructura de los sistemas educativos en los niveles nacional, regional y por instituciones.
- c) Las tasas de escolarización y cobertura.
- d) Los cambios en la composición sociodemográfica de la población estudiantil y las respectivas nuevas necesidades y expectativas educativas.
- e) La presencia de programas de compensación federal, estatal e institucional.

Nota Metodológica

Bajo esos parámetros hemos trabajado una escala de Likert cuya intención inicial es valorar la consistencia en las respuestas, y es un punto de partida para analizar indicadores estadísticos así como programas de atención a la diversidad y la equidad, y las acciones y condiciones concretas en las instituciones. Incluimos en la escala valoraciones respecto del ingreso, la permanencia y el egreso bajo condiciones de suficiencia de instalaciones educativas, personal académico, calidad educativa, participación del Estado, la pertinencia de las políticas públicas así como las condiciones de etnicidad, género, discapacidad, nivel socioeconómico, competencias cognitivas y culturales.

La escala se ha probado en una aplicación en línea a través del portal www.encuestafacil.com durante el mes de septiembre de 2013, contando con la respuesta de cinco respondientes elegidos bajo el criterio de ser conocedores expertos en la materia, y cuya opinión al respecto es considerada de reconocida autoridad.

Principales resultados de la prueba de la escala

Con estadísticas que indican una cobertura que ronda el 30% de la población en edad de realizar estudios universitarios, no extraña la percepción respecto de los espacios disponibles. Hay coincidencia en que estas no son suficientes para garantizar el ingreso a la universidad. La misma percepción en cuanto a la cantidad de profesores.

La percepción de la diversidad de carreras se divide en tanto esta sea suficiente para que los estudiantes encuentren opciones. Se entiende que esta es una dimensión no tan homogénea como las dos anteriores, a más de que el factor decisional vocacional representa una dispersión mayor, aparte de que, como indican algunos estudios, los estudiantes refieren no tener la suficiente orientación vocacional para considerar opciones diferentes a las convencionales: derecho, administración, contaduría, medicina, psicología, etcétera.

La falla del Estado para garantizar el acceso es marcadamente coincidente, situación que no es de extrañar, considerando que en los últimos veinte años se han creado pocas nuevas universidades, aparte de las universidades y los institutos tecnológicos que, por cierto, no han llegado a tener la demanda esperada. Este alejamiento del Estado ha redundado en la consabida mayor participación de la iniciativa privada en la educación universitaria, con niveles de calidad más bien deficientes, aun cuando tienen estudios validados por las universidades o autoridades educativas locales. Hay por supuesto universidades privadas que llegan a ser competencia de las estatales en cuanto a prestigio, pero son pocas. En cuanto al papel del Estado en la permanencia es clara la percepción de la importancia que tiene, aunque no se percibe coincidencia en que cree condiciones propicias. Tal es la percepción también en cuanto al ingreso al mercado laboral, en que no se acepta que “El Estado no tiene nada que ver con las posibilidades de los universitarios para ingresar al mercado laboral”.

El valor de la política educativa se percibe como definitivo. Nadie percibe la política educativa como facilitadora del acceso a quienes desean ingresar en la universidad; muy por el contrario, “La política educativa actual no garantiza el acceso a la univer-

sidad”. Esta certeza no está presente cuando se pregunta por su incidencia en la permanencia, pues mientras que, para algunos, la favorece, para otros no es fácil de evaluar. Esto, muy posiblemente porque la permanencia tiene que ver más con las condiciones de la institución. Aunque cabe señalar mayor responsabilidad de las políticas de empleo para facilitar la inserción laboral, no se acepta tampoco que “El ingreso al mercado laboral de los egresados universitarios no depende de la política educativa”.

Desde hace casi veinte años diversas universidades públicas suprimieron los cupos preferenciales para estudiantes de escasos recursos económicos, y solo permanecen criterios de rendimiento académico. Esto es reconocido cuando en las respuestas captadas no se percibe que se dé una “admisión diferenciada a la universidad (conforme) al perfil socioeconómico de los aspirantes”; sin embargo, cuando se pregunta sobre la permanencia hay un reconocimiento de su determinación, lo mismo que en cuanto a la preparación que tienen para su ingreso al mercado laboral. Sería interesante dar cuenta de los cambios en la estratificación socioeconómica de los estudiantes universitarios entre estos períodos; una idea de dichos cambios lo da la presencia de programas compensatorios, como las becas PRONABES para madres solteras, para estudiantes sobresalientes, para prestación de servicio social y prácticas profesionales.

La pregunta acerca de si los grupos étnicos tienen las mismas posibilidades de acceso a la universidad tiene respuestas divididas, pues, mientras todos están de acuerdo en que tienen las mismas posibilidades de acceso, la mitad está de acuerdo en que “Los indígenas tienen menos posibilidades de acceso a la universidad”, mientras otro tanto está en desacuerdo. Otro tanto ocurre cuando se trata sobre la permanencia, aunque hay cierta tendencia a reconocer más problemas para su permanencia. Así ocurre también cuando una parte está de acuerdo y otra en desacuerdo en que “Los indígenas no tienen las mismas posibilidades de ingresar al mercado laboral como cualquier egresado universitario”. Cabe referir aquí la atención que se empezó a dar al tema de la educación superior indígena con la apertura de universidades indígenas e interculturales, de las cuales habría de observarse hasta qué punto

contribuyen a la igualdad y la equidad cuando no hay un reconocimiento pleno de la multiculturalidad.

Aun cuando hay algunas evidencias de discriminación no intencionada por género en los exámenes de ingreso a la educación superior, en este estudio hay una percepción consistente de que hay certeza en la equidad de acceso y permanencia, independientemente del género. Donde no se manifiesta esta coincidencia es en cuanto al ingreso al mercado laboral, pues para algunos “Hombres y mujeres universitarios tienen las mismas posibilidades de ingresar al mercado laboral”, pero no para otros.

Un tanto de la mano de la descripción que hacemos líneas arriba respecto de los niveles socioeconómicos de los aspirantes, en los que estos no son determinantes para el ingreso, resulta que hay una fuerte coincidencia en que “Las personas con menores competencias cognitivas son rechazadas al solicitar acceso a la universidad”; esto, a pesar de que en el mismo bloque dimensional no hay plena coincidencia en que “A la universidad ingresan personas con altos y bajos niveles de competencias cognitivas”. Sin embargo, cuando se trata sobre la permanencia se percibe una especie de tolerancia hacia el déficit de competencias cognitivas, pues “no siempre están relacionadas con su permanencia en la universidad”. Esta certificación de competencias cognitivas tiene una valoración ambivalente cuando se habla de ingreso al mercado laboral, pues algunos entrevistados están de acuerdo y otros en desacuerdo en que “Las altas competencias cognitivas de los egresados universitarios no son obstáculo para su inserción en el mercado laboral”.

Posiblemente por la dificultad de evaluar, o porque simplemente no se evalúan las competencias culturales, la diversidad y fuerza de estas no se perciben homogéneamente como determinantes en un sentido o en otro a la hora de ingresar a, o permanecer en, la universidad, aunque habría de reconocerse críticamente que este ítem puede no estar bien planteado, pues las respuestas a la pregunta referida a la permanencia denotan confusión. Considerando la interculturalidad, así como las políticas de internacionalización y de movilidad estudiantil, es un aspecto que las universidades habrían de atender como elemento determinante para la equidad, y

no necesariamente para el ingreso, sino para una formación sólida en esta dimensión.

El factor discapacidad no se percibe como obstáculo para tener la misma oportunidad de ingreso. Sin embargo, se reconocen problemas con la permanencia, así como en la integración al mercado laboral.

Calidad educativa, tendencia privatizadora de la educación superior, pertinencia y permanencia son temas muy vinculados, y lo mejor para hablar en coherencia es tomar referentes precisos. Lo que este estudio exploratorio —que hacemos para profundizar en las condiciones de ingreso, permanencia y egreso— nos permite, a partir de apreciaciones muy generales, es preparar un tejido fino respecto de por qué los estudiantes llegan a situaciones de abandono en una institución educativa independientemente de la calidad y la pertinencia de sus programas educativos. Tal es el caso de la pregunta planteada en nuestra escala en términos de “La calidad educativa de las escuelas de educación superior no es un factor relacionado con la permanencia de sus estudiantes”, a la que se responde tanto en términos de “acuerdo” como de “en desacuerdo”.

Conclusión

Por lo señalado, la investigación sobre deserción y abandono escolar que aquí se propone pretende avanzar sobre el común de las investigaciones que en torno a este tema se han desarrollado. Si bien es cierto que la propuesta no se aleja de la clásica pretensión por estudiar y diagnosticar las causas que llevan a los alumnos a desertar de la universidad, la rebasa cuando intenta analizar las condiciones estructurales que en las instituciones de educación superior favorecen u obstaculizan completar los procesos formativos de los estudiantes que se encuentran en situación vulnerable. El análisis de esta situación podrá retroalimentar el diseño de la política educativa y universitaria de las instituciones que se analicen para reorientar los programas y las acciones de retención escolar.

OCHO

.....

CUERPOS, PODER Y EXCLUSIÓN. LA CONSTRUCCIÓN DEL CUERPO FEMENINO EN LA PRENSA TAPATÍA DE 1970

Liliana Ibeth Castañeda-Rentería¹
Gisela Valdés Padilla²

Introducción

El presente texto tiene como objetivo dar cuenta del discurso que sobre el cuerpo de mujer y la feminidad se expresaba en el periódico *El Informador* en 1970, así como el análisis y la discusión de los referentes culturales que promovió y que desde la visión de las autoras, contribuyeron a la construcción social de un cuerpo femenino incompatible con el ejercicio político de una ciudadanía plena.

El trabajo analiza notas periodísticas del inicio de los años setenta, una década llena de transformaciones políticas, biotecnológicas, económicas y sociales para las mujeres mexicanas, cuando el acceso al mercado de trabajo y las condiciones económicas por un lado, y la posibilidad de la utilización de los anticonceptivos —en ocasiones promovidos por los programas públicos de control de la población—, por el otro, trastocaron las identidades femeni-

-
1. Maestra en Políticas de la Educación Superior por la Universidad de Guadalajara, alumna del doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social y profesora investigadora del Centro Universitario de la Ciénega.
 2. Maestra en Antropología por el colegio de San Luis, alumna del doctorado en Ciencias Sociales con especialidad en Antropología Social.

nas y los cuerpos de mujer. En particular, pretendemos dar cuenta de cómo, a través de la construcción de un cuerpo femenino, se significa un sujeto social, la mujer, y se invisibiliza el sujeto político confinándolo a espacios privados considerados aptos para un cuerpo delicado, cuya función prioritaria es la reproducción y el cuidado de hijos e hijas.

El documento se divide en cuatro secciones; la primera expone una síntesis sobre la importancia que los estudios sobre cuerpo han tomado en las ciencias sociales en general, y en algunas disciplinas en particular. Le sigue la discusión sobre la relación íntima de la idea del cuerpo femenino como producto de las relaciones asimétricas del poder y como expresión misma del poder. La tercera sección muestra los discursos encontrados en la prensa tapatía y, por último, se presentan algunas ideas preliminares sobre el tema.

El cuerpo y su análisis desde lo social

El estudio del cuerpo ha sido dominado por las ciencias biológicas y médicas en la sociedad occidental. Disciplinas como la anatomía, por ejemplo, han detentado la supremacía sobre el conocimiento de esa “máquina maravillosa” que es ese conjunto de órganos, fluidos, huesos y carne.

En las ciencias sociales la atención sobre eso que llamamos cuerpo no es del todo reciente. Para la antropología el cuerpo fue objeto de variados análisis desde sus comienzos. En estos trabajos el foco estaba en las variantes socioculturales de las que el cuerpo era vehículo de expresión (Kogan, 2007). Sin embargo, la construcción de un cuerpo teórico estructurado y sistematizado, con estudios de corte fenomenológico, es relativamente reciente.

De acuerdo con Bryan Turner (1994), hay al menos cuatro razones que explican la importancia del cuerpo en la antropología:

1. El desarrollo de la antropología filosófica, y el tema del cuerpo en relación con la ontología del hombre.
2. El desarrollo del llamado darwinismo social durante el periodo victoriano.
3. El tema del cuerpo como sistema clasificatorio.

4. Por último, el hecho de que “en las sociedades premodernas el cuerpo es una superficie importante en la que las marcas de condición social, posición familiar, afiliación tribal, edad, sexo y condición religiosa pueden exponerse fácil y públicamente (Turner, 1994, p. 15).

La sociología, de igual manera, tiene en la actualidad especial interés por los cuerpos, pues el proceso de globalización los ha convertido en el *locus* privilegiado de construcción de identidades, por un lado, y por otro, gracias al diálogo interdisciplinar con la antropología (Kobar, 2007.) Por otro lado, Bryan Turner señala otras condiciones sociales que han cambiado con el advenimiento de la modernidad y que han permitido colocar el cuerpo como foco de análisis sociológico:

Primero, todo el aparato moral del capitalismo burgués, con su condena religiosa de los placeres sexuales, se ha desplomado [...] La segunda característica importante, en mi opinión, en relación con el creciente interés en el cuerpo, es el exceso de intercambio de relaciones entre sexos. El criticismo feminista de la posición subordinada de las mujeres en la sociedad creó, finalmente, una mayor sensibilidad por parte de los teóricos sociales en cuanto a sexo/sexualidad/biología [...] El tercer bloque de factores que han llevado la cuestión del cuerpo a un lugar de importancia política está representado por la transición demográfica (Turner, 1994, pp. 27-28).

Por otro lado, dentro de la psicología, Ricardo Espinoza-Tapia (2012) considera que se han presentado cambios importantes sobre la idea de cuerpo y sus abordajes. El autor inicia su recorrido con Platón y su alegoría sobre la caverna. Es ahí donde ubica el nacimiento de la tradición dualista occidental, que en la tradición cartesiana vendría a llamarse mente-cuerpo, y según la cual el cuerpo no es más que algo perecedero, débil e imperfecto, y por ende “se convierte en un proyecto abierto a la intervención humana y, como la naturaleza, es colonizado y sujeto a constante revisión” (Espinoza-Tapia, 2012, p. 22).

Este autor aborda asimismo la visión posestructuralista del cuerpo con Michel Foucault, para quién el cuerpo es el foco persistente del ejercicio disciplinario a partir de conceptos como el de biopolítica y biopoder. Dentro de la psicología también existe

un reconocimiento al aporte de la teoría feminista y posfeminista sobre el debate del cuerpo.

Como se puede apreciar, el cuerpo dista mucho de ser un coto exclusivo de las ciencias médicas y biológicas. Sin embargo, como también se puede ver, su estudio es complejo y, como señala Liuba Kogan, “es de resaltar que no solo podemos estudiar el cuerpo en sí mismo, sino también elaborar preguntas sobre este en diálogo con conceptos como poder, identidad o interacción social, etcétera (2007, p. 1).

El cuerpo femenino y el poder

El cuerpo es escenario y punto de encuentro de la experiencia práctica en la vida social y los significantes culturales en que nos encontramos. El cuerpo es la memoria histórica de estos significantes, ellos se han hecho cuerpo y conforman la experiencia de vivir el cuerpo en una realidad social.

Michael Foucault plantea que el ejercicio del poder es regulador de las relaciones sociales y se sustenta en un sistema de verdades legitimadas por el saber. Las tecnologías del poder funcionan al controlar y regular los cuerpos, al producir representaciones corporales y cuerpos dóciles, avalados y vigilados por las instituciones del saber médico, jurídico, psiquiátrico y pedagógico. Para Foucault, el ejercicio del poder moderno produce y reproduce cuerpos para las relaciones de dominación y subordinación; la dominación se sostiene por múltiples procesos que regulan los más íntimos elementos de la construcción del espacio, del tiempo, de la expresión y la manifestación corporal (1975). El condicionamiento del cuerpo fue una de las condiciones para el desarrollo capitalista (Federici, 2004).

Las redes de relaciones de poder que atraviesan y penetran los cuerpos tienen una doble manera de ejercer: la disciplina (anatomo-política) y la biopolítica. El ejercicio del poder forma subjetividades e identidades, entre ellas el género; proporciona condiciones de existencia subjetivas y materiales. Judith Butler (1991) plantea que el poder es una forma psíquica, una entidad del sujeto que se autocensura; la estructura del poder penetra en el inconsciente.

La construcción del cuerpo femenino desde la doxa médica del siglo XIX materializó un tipo de relaciones que trascendió la esfera médica, para constituirse en un discurso que ha producido representaciones y prácticas de lo femenino. La praxis médica reprodujo los valores de un grupo de poder a través del condicionamiento y los usos corporales; en el cuerpo femenino se materializaron los discursos y las prácticas para el ordenamiento social de los sexos. La ciencia médica construyó un rasgo de la identidad femenina, eternamente enferma; es en esta patologización del cuerpo femenino y en el padecimiento de este, donde la dominación masculina se materializa, se hace cuerpo.

Los trabajos de Norbert Elias y de Wilhem Reich muestran que la dominación y la disciplina del cuerpo construyen subjetividades y estructuras sociales. Elias (1988) estudia el proceso civilizador que se llevó a cabo en Europa, dentro de la sociedad cortesana, y analiza cómo el proceso de disciplina en el control de pautas de comportamiento y emociones causa transformaciones en la estructura política y social: “cambios sociogenéticos”, y también causa transformaciones de las estructuras psíquicas de los individuos: “cambios psicogenéticos”. Por su parte, Reich estudió el proceso de cómo la “plaga emocional”, como patología biosocial crónica, aquejó (aqueja) a la población sometida por la represión del impulso sexual. El mismo Reich describió que la represión sexual-vital es reproducida en la familia y por las instituciones sociales (1949).

En este mismo sentido, los estudios feministas muestran que, desde los siglos XIX y XX, los discursos de género procedentes de la sociedad conservadora y religiosa normalizan las conductas y la intimidad de hombres y de mujeres: los géneros han sido educados y normados bajo las formas “correctas”, “normales”, “adecuadas” (Reyes, 2008).

Las características de los géneros son constructos sociales, de la misma manera que el cuerpo femenino y el masculino. Autoras feministas hablan de un cuerpo femenino social e históricamente “colonizado”, historias y prácticas de contención, control y cosificación de mujeres que han interiorizado y vivido.

La exclusión de la que han sido y siguen siendo objeto las mujeres en todas las sociedades ha sido evidenciada en múltiples inves-

tigaciones. Quizá la más grave es la exclusión en torno a la manera en que se construyó la racionalidad científica, política, económica, de las sociedades occidentales, donde no solo ha sido ignorada, sino también presentada como lo opuesto a dicha racionalidad.

La discusión sobre público vs. privado, en la teoría feminista da cuenta de la construcción de espacios propios para cada cuerpo, espacios que les corresponden de acuerdo con lo que cada cuerpo significa socialmente; así encontramos el vínculo ineludible del cuerpo femenino con la procreación y la crianza temprana, lo que también le otorga esa esencia cercana a la naturaleza proveedora y opuesta a la construcción de lo público, lo político, lo del hombre.

¿Cómo podría un cuerpo femenino aspirar a un espacio construido para otros cuerpos? La respuesta no es sencilla. De acuerdo con Moira Gatens:

El cuerpo masculino, y sus poderes y capacidades determinados histórica y culturalmente, es lo que se toma como norma o modelo del “individuo” liberal. La mujer puede alcanzar esta norma siempre y cuando elija su propia especificidad corporal o logre hacer malabarismos para combinar su función tradicional en la esfera privada y su “igualdad” recién adquirida (Gatens, 2002, p. 138).

En este marco, el cuerpo pasa a ser un efecto material del que se prende el poder a través de las concepciones de género. En otras palabras, los discursos y las prácticas crean sujetos que, al mismo tiempo, construyen cuerpos con tipos particulares de poder y capacidad (*ibid.*) que pueden incluirlos o excluirlos de espacios y derechos específicos, y que poco o nada tienen que ver con las concepciones biológicas de lo que es ser mujer u hombre. “La corporeidad femenina como se vive actualmente constituye una barrera para la participación ‘equitativa’ de las mujeres en la vida sociopolítica” (Gatens, 2002, p. 145).

Queda claro entonces que los discursos y prácticas sociales en contextos históricos específicos crean cuerpos que legitiman las relaciones desiguales e inequitativas entre hombres y mujeres. “Todas esas tecnologías que están involucradas en el hacer o rehacer al cuerpo en su materialidad también se encuentran al servicio de producir nuevas formas de subjetividad” (Espinoza-Tapia, 2012, p. 16).

La mujer tapatía y su cuerpo

El periódico *El Informador* se fundó el 5 de octubre de 1917 por Jesús Álvarez del Castillo, Ramón Castañeda, Eugenio Pinzón, Ernesto Javelly, Mariano Favier y Enrique Teissier, entre otros comerciantes e industriales de la ciudad. Se trata de un diario independiente de corte conservador con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. Según datos del Padrón Nacional de Medios de la Secretaría de Gobernación de México, el promedio de circulación pagada del diario es de alrededor 190,000 ejemplares, lo que lo convierte en el grupo de periódicos con mayor tirada en el estado de Jalisco y el sexto en el país.³

Lo que aquí se presenta es resultado de la búsqueda hemerográfica sobre los discursos en la prensa tapatía durante el primer semestre de 1970, en relación con la concepción del cuerpo femenino. La consulta se realizó de manera virtual a partir de la búsqueda de la categoría “mujer”. La búsqueda arrojó información variada; sin embargo, para fines de este texto en particular, se eligió presentar los discursos encontrados en la sección titulada *Página Femenina*. En el cuadro 1 se presenta las fechas de publicación de esta sección y los títulos de las notas que incluía.

CUADRO 1

*Títulos de las notas contenidas en la Página Femenina,
enero-junio de 1970*

<i>Fecha</i>	<i>Título de la nota</i>
Enero 4	Charla Femenil: “Los llamaron Magos” (María Teresa) El Palco de la Belleza: Proteja su cutis durante el tiempo frío (Jeanne D’arcy) Espejo de la moda en Florencia Recetas de cocina (Señora J. P de Narváez)

3. Enrique Sánchez Ruiz realiza un análisis más cuidadoso en su texto *Apuntes para una historia de la prensa en Guadalajara*. Disponible en: http://www.publicaciones.cucsh.udg.mx/ppperiod/comsoc/pdf/4-5_1989/10-38.pdf.

<i>Fecha</i>	<i>Título de la nota</i>
Febrero 1	La Moda en París La Moda en Madrid La Mujer y el Hogar Las Cosas Pequeñas: Las muchachas (Chayo Uriarte de Atilano) Charla Femenil: Derecho (María Teresa)
Febrero 15	La Moda en París Charla Femenil: Presagios (María Teresa) Las Cosas Pequeñas: Alta tensión (Chayo Uriarte de Atilano) La televisión caerá directamente del cielo (Lucien Barnier) Recetas de cocina (Señora L. P. de Narváez)
Marzo 22	Imágenes desde París Las Cosas Pequeñas: Promesa (Chayo Uriarte de Atilano) Charla Femenil: La palabra (María Teresa) El Palco de la Belleza: La prueba del perfume (Jeanne D'ARCY)
Marzo 29	Las Cosas Pequeñas: Easter Parade (Chayo Uriarte de Atilano) Charla Femenil: Poesía (María Teresa) Recetas de cocina (Sra. J.P. de Narváez) Espejo de la moda en Lisboa La elegancia española
Abril 5	Espejo de la moda en Europa: Los 86 año de la célebre Coco Chanel Las Cosas Pequeñas: De viaje (Chayo Uriarte de Atilano) La Moda en Rusia: Las elegantes de Moscú Recetas de cocina (Sra. J. P. de Narváez)
Abril 12	Consejos de Belleza: La vitamina C (Charlotte RIX) Las Cosas Pequeñas: Síntomas (Chayo Uriarte de Atilano) Charla Femenil: Familia y paternidad (María Teresa) El dolor de pensar (María Teresa Santoscoy)
Abril 19	La moda en Tel-Aviv Las Cosas Pequeñas: Oaxaca (Chayo Uriarte de Atilano) Las manos de la mujer son joyas (Guylaine Guidez) Charla Femenil: Reforma (María Teresa)
Abril 26	Las Cosas Pequeñas: Monte Albán (Chayo Uriarte de Atilano) Modas de primavera (Edith Teague, redactora en jefe de la revista londinense <i>Woman's Journal</i>) El Palco de la Belleza: Consejos a las jovencitas para resolver sus "emergencias" de belleza (Jeanne D'Arcy) Charla Femenil: Controversia (María Teresa)

Fecha	Título de la nota
Mayo 17	Moda en Madrid: La “Moda del Sol” ha elegido el maxi. El Palco de la Belleza: Soluciones para algunos problemas de belleza (Jeanne D’Arcy) De todo para todos: consejos de belleza y de cocina Charla Femenil: Reacción (María Teresa) Las Cosas Pequeñas: Cuatro botones (Chayo Uriarte de Atilano)
Mayo 31	Las Cosas Pequeñas: Caminos (Chayo Uriarte de Atilano) Charla Femenil: Fue un romántico (María Teresa) Consejos de belleza (Guylaine Guidez) El Palco de la Belleza: Resolviendo dudas en cuestiones de belleza (Jeanne D’Arcy)
Junio 7	Lo diáfano y lo excesivamente intelectual (María Teresa Santoscoy) Moda en Europa Moda en París Moda en Madrid
Junio 14	La moda en Londres ¿muerta la minifalda? Charla Femenil: Convivencia (María Teresa) Las Cosas Pequeñas: Siesta (Chayo Uriarte de Atilano) Espejo de la Moda en París
Junio 28	Espejo de la Moda en París. La elegancia parisiense a la hora persa Las Cosas Pequeñas: Otro nido (Chayo Uriarte de Atilano) Se unen las mujeres profesionales (María Teresa Santoscoy) Charla Femenil: Así es la vida (María Teresa)

Lo primero que resalta cuando se lee esta sección es la fascinación de la sociedad tapatía por todo lo que venga del viejo continente, sobre todo si tiene que ver con moda femenina. Casi en su totalidad esta sección está dedicada al acontecer de las pasarelas de Madrid, París y Milán. Tampoco puede faltar una nota sobre cuidados de la piel, el peso, el peinado, la etiqueta; *El Palco de la Belleza*, cumple con esta importante función. Por último, encontramos algunas notas de opinión y, por supuesto, la nota dedicada a compartir las recetas de cocina más apropiadas para cada ocasión. Como es de esperarse, las fotos que iluminan esta sección muestran mujeres luciendo lo mejor de la moda europea.

¿Por qué resulta tan importante “vestir bien” el cuerpo femenino? ¿Para quién debe estar vestido el cuerpo femenino? ¿Qué función desempeña la moda en la identidad femenina? ¿Es compatible este cuerpo femenino con el ejercicio pleno de ciudadanía? El cuerpo de mujer no puede entenderse sin pensar como un elemen-

to importante la moda. Las creaciones de los grandes modistas de la época evocan en todo momento representaciones patriarcales de la feminidad y, al mismo tiempo, establecen la manera correcta de presentar el cuerpo femenino en sociedad: “ninguna pierna visible después del crepúsculo”, señala Maro Bohan diseñador para Dior en una pasarela en París (*El Informador*, febrero 1 de 1970).

Otra nota del 14 de junio señala:

La silueta general es menos joven que las estaciones precedentes. Es el triunfo de la mujer de 30 años. La cabeza es pequeña, los cabellos apretados (modas lanzadas por Mario en su salón del 3, Faubourg Saint-Honoré, que es el peluquero de las maniquís), salvo para la noche, en donde se exige toda una arquitectura bastante sencilla y complicada a la vez. Los talones del calzado, ligeramente más altos. Las medias de fantasía ceden el lugar a las medias de textura clásica más bien claras. Bolsas inmensas.

Se puede leer además una acalorada discusión sobre las “minis”, las “midis” y las “maxis”, todos ellos “tecnicismos” con que se denominaba el largo de la falda. Resulta interesante leer cómo este asunto pone de manifiesto lo indeseable y desagradable socialmente que resulta un cuerpo femenino que no cuenta con las características para lucir la moda del momento. En una nota titulada *Charla Femenil*, y que lleva como subtítulo “Presagios”, María Teresa advierte:

Como ya se acerca esa estación dorada que vence con sus gracias al hosco invierno y hay muchas mujeres impacientes, queriendo ser las primeras en modelar lo más novedoso, veremos qué predicción triunfa; luego... ¡a estudiarnos con sinceridad, en evitación del temido ridículo! (*El Informador*, 15 de febrero, 1970).

Una de las notas que resulta más interesante para el análisis aquí propuesto es la titulada *El Palco de la Belleza*. Esta nota aparece no solo en la Página Femenina, sino también en la sección “Sociales”, por lo que podemos encontrarla periódicamente. Casi en su totalidad Jeanne D’Arcy, quien firma estas notas, da consejos a las mujeres no solo para ser y parecer más bellas, sino también para verse como una verdadera mujer y serlo. Hace referencia al cuidado del cuerpo, el peso, el bronceado, la piel, así como también ofrece *tips* de maquillaje, peinados, perfumería y moda para la mujer bella. A continuación algunos ejemplos:

Cuerpo y moda

Si ha concurrido usted a alguna de las nuevas exhibiciones de modas, se habrá dado cuenta de que para verse elegante debe ser fina, esbelta y flexible. Los estilos actuales, particularmente los tejidos, requieren una figura de exquisita esbeltez (*El Informador*, enero 6 de 1970).

El Palco de la Belleza guardando las apariencias

Reflejar la belleza es bueno, especialmente cuando el reflejo lo hace un espejo adecuado. Toda mujer necesita más de uno de ellos para conservar las apariencias...

Un espejo triple es otro auxiliar de belleza que le permitirá verse todos los ángulos: de frente, de perfil y por la espalda. Excelentes para revisar el peinado, esta clase de espejos también dan el grito de alarma sobre esos cambios que suelen operarse en la figura y que significan que es tiempo de ponerse a dieta para suprimir unos cuantos kilos antes de que sigan acumulándose, presentándose un problema verdaderamente serio (*El Informador*, 20 de enero de 1970).

Las recomendaciones aquí señaladas no son inofensivas. Se trata de normas que desde el cuerpo construyen subjetividades individuales y realidades sociales sobre lo que una mujer debe ser y cómo debe verse. Las preguntas no son si ser mujer se reduce o no a vestirse de tal o cual manera, sino que habría que plantearse interrogantes sobre cómo eso “propio del ser mujer” y del parecerlo construyen u obstruyen la construcción de la mujer como sujeto de derecho y como sujeto político. ¿De qué manera esta idea de mujer delgada, bien peinada, preocupada por la apariencia ante “el otro” como parte constituyente de su feminidad, promueve, construye al sujeto político mujer? ¿Cómo esa mujer puede constituirse como sujeto de derecho?

Cuerpo femenino, ¿para quién?

La pregunta “¿para quién se viste, se forma, se vive el cuerpo femenino?” resulta básica. Tal como lo veremos en las siguientes notas, el cuerpo femenino no le pertenecía a la mujer —y quizá todavía no nos es propio—; se trata de un cuerpo para los otros. Un cuerpo que debe encarnar virtudes femeninas propias de la

disciplina que la confina a ser un sujeto “no hombre”, un sujeto natural y no político.

Agregue estas palabras clave a su vocabulario. ¿Qué cosas admira un hombre en una mujer? Aquí están las tres: la serenidad, la femineidad y el encanto. Son palabras que deben estudiarse. Conozca usted su significado y aplíquelas. SERENIDAD. Por sorprendente que parezca, los volubles griegos nos dieron esta encantadora palabra. Significa libertad y ausencia de tormentas o de cambios desagradables. La mujer serena permanece tranquila frente a una tempestad, No estalla, no se violenta, no hace berrinches, ni se queja. Sea cual fuere el problema, trata de resolverlo silenciosamente y con compostura. FEMINEIDAD. Esto es lo que separa a los chicos de las chicas. Es la capacidad o la habilidad, como quiera usted llamarle, de hacer que los hombres se fijen en sus características de mujer. La encontrará usted en una voz suave, en una risa brillante y franca pero discreta, en un perfume encantador, en un fondo de encajes, en un delicado pañuelo, en ropa romántica, y también la hay en una de esas actitudes que hacen pensar a los hombres en que usted es una mujer que necesita ser cuidada y querida. ENCANTO. Si lo posee usted, no necesita mucho más. Es esa magia deliciosa que hechiza a los demás. La mujer que es encantadora no necesita ingenio. El secreto de su encanto está en el verdadero interés que muestra en los demás. Es un interés que la gente siente y que, como si fuera un imán, atrae (“El palco de la belleza”, 6 de noviembre de 1970).

La ropa hace a la mujer y los cosméticos ciertamente ayudan, pero ninguno de ellos cuenta mucho si ella es algo menos que escrupulosa cuando se trata de su pulcritud. Verifique su seguridad social contestando el cuestionario de hoy, para un resultado perfecto deberá contestar Sí a cada una de las preguntas:

¿Se baña diariamente?

¿Usa un desodorante o antitranspirante efectivo?

Si la transpiración es un duro problema para usted, ¿protege su ropa de las manchas reveladoras abajo de sus brazos, usando protectores de hule?

¿Enjuaga todas las noches sus media o sus pantimedias?

¿Cambia sus zapatos dando a cada par la oportunidad de ventilarse antes de volverlo a usar?

¿Lava su faja con tanta frecuencia como hace con sus brasieres y fondos?

¿Están siempre limpios y en perfecto estado sus bufandas, guantes y otros accesorios?

¿Cuida de usar un enjuague para la boca y un *spray* para que su aliento se conserve fresco y puro?

¿Lava su pelo por lo menos una vez a la semana? (*El Informador*, 5 de enero de 1970).

La cosificación del cuerpo también se expresa en algunas notas analizadas. Se encuentran así referencias al cuerpo femenino como objeto u accesorio, tal es el caso de la siguiente nota, publicada el 19 de abril de 1970 y titulada “Las manos de la mujer son joyas”:

Las manos ocupan un lugar especial en la belleza de la mujer. Podríamos decir que estas son, para la mujer, lo que un accesorio es para un vestido. Es decir, un detalle que cambia todo, que puede destruir un conjunto y que revela la verdadera personalidad de su propietaria. Las manos deberían, pues, ser objeto de cuidados esmerados, tanto como el cutis y la silueta (*El Informador*, 19 de abril de 1970).

Por último, algunas de las notas publicadas en esta sección dan cuenta de lo considerado como propiamente femenino, como las recetas de cocina o consejos para el hogar que incluyen cómo poner botones, qué clase de manteles son los adecuados para cada ocasión, los adornos en boga, entre otros. Un ejemplo es la nota titulada “La mujer y el hogar”:

Para terminar, diremos que el arte de la mesa se aprende. Cuando un ama de casa quiere ser realmente experta en el arte de la mesa, encontrará en libros especializados todos los detalles y las indicaciones que pueda desear. Esos conocimientos teóricos, asociados a su propio gusto, deberían permitirle, en el estilo personal, llegar a ser una verdadera “artista” de la mesa (*El Informador*, 1 de febrero de 1970).

Algunas notas finales

Pensar el cuerpo no es una empresa fácil. En palabras de Kogan:

encontramos dificultades para estudiar objetos tan complejos como el cuerpo, debido a los diferentes niveles de realidad que condensa armónica o conflictivamente y que pueden entenderse —parafraseando a Umberto Eco— como una obra abierta a una amplitud de interpretaciones (2007, p. 12).

Quizá un camino es estudiarlo a partir de los diálogos que puede entablar con otras categorías y conceptos, como los de poder, identidad o género, por mencionar algunos. Reconocer el cuerpo como el espacio material y simbólico en el cual se tejen y se viven

las relaciones de poder que constituyen la subjetividad y que sujetan parte de los procesos identificatorios resulta un desafío para quienes comenzamos en la travesía de los estudios sobre él.

Lo que aquí se ha presentado es un mínimo ejemplo de cómo los discursos construyen representaciones sobre lo que es ser mujer a partir de los cuidados y la presentación del cuerpo. Un cuerpo que, además, ha sido construido fijándole un destino común e ineludible: la vida en pareja y la maternidad. Lucir bien para el esposo, cocinar para el esposo o los hijos y las hijas, cuidar del cuerpo propio para cumplir como esposa y madre.

Asimismo, es importante pensar en las subjetividades de las mujeres de la época, maneras de ser y estar en su presente y en el imaginario de su proyecto de vida; concepciones de sí mismas que, aunque también construidas, fueron las pautas para tomar esa forma de vida e incorporar los lineamientos sociales del ser mujer, para también gozar de beneficios asociados a los atributos femeninos, y del estatus social, económico, mas no así del político.

Las características de feminidad que se han impuesto al cuerpo de la mujer la han excluido históricamente, por ejemplo, del estudio y el ejercicio de profesiones como la ingeniería, ¿cómo podría una mujer sensible, fina, elegante, serena, acceder a un campo de conocimiento construido para cuerpos con características contrarias? ¿Cómo puede una mujer ocupar puestos de dirección en una empresa cuando esos espacios han sido construidos para cuerpos que no se embarazan, que no crían hijos, que no son educados para cuidar y agradar a otros cuerpos?

La categoría mujer, nos dice Braidotti al referirse a la exclusión de las mujeres de la educación superior,

pese a las diferencias que ciertamente existen entre las mujeres individuales, se identifica claramente como una categoría signada por supuestos comunes culturalmente impuestos [...] ¿Por qué? Porque esta cultura tiene una cierta idea preestablecida de la mujer, cuya consecuencia es la exclusión de todas las mujeres [...] Tal es la representación tradicional de la mujer como irracional, hipersensible, destinada a ser esposa y madre. La mujer como cuerpo, sexo y pecado. La mujer como “distinta de” el hombre (2004, p. 12).

Bibliografía

- Butler, J. (2001), *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, Barcelona, Paidós.
- Elias, N. (1988), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Espinoza-Tapia, R. (2012), “Introducción. Transformaciones en las comprensiones del cuerpo en ciencias sociales”, en Jimena Silva Segovia y Leyla Méndez Caro (ed.), *Cuerpos y metáforas. Estudio de los significados culturales del cuerpo y las sexualidades juveniles*, Antofagasta, Chile, CONICYT, Universidad Católica del Norte.
- Federici, S. (2004), *Calibán y la bruja: Mujeres, cuerpo y acumulación originaria*, Madrid, Traficantes de Sueños.
- Foucault, M. (1975), *Vigilar y castigar*, España, Siglo XXI,
- Gatens, M. (2002), “El poder, los cuerpos y la diferencia”, en Michèle Barrett y Anne Phillips (comp.), *Desestabilizar la teoría. Debates feministas contemporáneos*, México, PUEG-UNAM - Paidós, Género y Sociedad, pp. 133–150.
- Kogan, L. (2007), “La insoportable proximidad de lo material: cuerpos e identidades en las ciencias sociales”, *Debates en Sociología*, núm. 32, pp 9-18.
- Reich, W. (1993[1949]), *Análisis del carácter*, Barcelona, Paidós.
- Reyes, L. (2008), “Varones del siglo XIX y XX: La construcción de la masculinidad y la definición de las perversiones sexuales”, en E. Muñiz, *Registros corporales*, México, UAM.
- Turner, B. (1994), “Los avances recientes en la teoría del cuerpo”, *REIS*, 68, pp. 11-39.

NUEVE

.....

DE “ISLEÑOS-NATIVOS” A RAIZALES EN EL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

Historia de la construcción de identidades étnico-culturales
y sus implicaciones en el contexto multicultural insular

Sally Ann G. Taylor¹

Introducción

América Latina y el Caribe son una región que protagoniza profundos cambios. Uno de los campos donde promete posturas innovadoras y refrescantes es el de la ciudadanía y la democracia. Siguiendo las lecturas de Sousa Santos, es importante que tanto los sistemas de gobierno como los ciudadanos se sientan parte de la solución de sus problemáticas. En ese ejercicio de “repensar la política”, si bien las formas de reconocimiento y el multiculturalismo otorgados por el Estado han aportado su cuota, la práctica nos ha demostrado que el multiculturalismo como paradigma es insuficiente.

-
1. Politóloga, maestra en Estudios del Caribe, estudiante de Doctorado en Ciencias Sociales con énfasis en Antropología Social en Ciesas Occidente. Ha realizado consultorías para la formulación de políticas públicas. Su trabajo más reciente estuvo relacionado con la formulación de una política pública para los raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través del operador del convenio USAID-San Andrés.

El Estado nación, aunque se ha abocado a la tarea de admitir la diversidad como parte de su proyecto nacional y ha concedido derechos a los grupos étnicos y diferentes minorías, también ha limitado el alcance del ejercicio de tales derechos, indicando que solamente “hasta cierto punto”, estos pueden ser concedidos. Lo que ocurre con los reclamos de consulta previa libre e informada de proyectos que afectan el territorio, la cultura y la subsistencia de los grupos étnicos, es tan solo una evidencia de ello. Es allí donde, justamente, comprendemos que el multiculturalismo es solo una solución “cosmética” en los términos de Bastos y Camus (2004) y que solo opera para satisfacer exigencias de políticas estructurales y neoliberales. En este complejo escenario ocurre una de las paradojas de la “ciudadanía diferenciada”, tema que es parte del núcleo central de este libro y de este capítulo.

La situación antes descrita encuentra eco en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (Colombia). Se trata de un conjunto de islas ubicadas en el margen del Caribe suroccidental a poca distancia (150 km) de la costa centroamericana. En este caso, doy a conocer parte de la historia reciente sobre la construcción de identidades etnicoculturales, en un contexto insular multicultural.

Durante las dos últimas décadas, la etnicidad y la diferencia se han convertido en parte angular del discurso por la autonomía de los raizales del archipiélago colombiano de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Una de las causas de dicho posicionamiento ideológico y discursivo fue el reconocimiento constitucional de 1991 que les otorgó a los “isleños o nativos”, actualmente nombrados raizales, la visibilidad como grupo étnico diferenciado, del resto de los habitantes de las islas y de la nación colombiana, por su lengua, su religión y su composición histórico-cultural.

Para varios sectores locales, algunos raizales y continentales, esta diferenciación hizo más mal que bien, puesto que estableció fronteras entre grupos (Barth, 1969), en un territorio en el cual las diferencias culturales no eran un problema para la convivencia, mientras que, para otros, fue la oportunidad de entrar al juego político (Valencia, 2002), obtener derechos y garantías para la protección de la población isleña raizal, un grupo étnico que a principios del siglo xx era mayoritario y que ahora representa el

39.4% de la población insular,² como consecuencia de las políticas de nacionalización y estatización de las islas.

Ante la reconfiguración de un Estado nacional y la propagación de las ideas neoliberales, las políticas de reconocimiento promovidas por el multiculturalismo se mostraban como la mejor salida para lograr la integración de los isleños nativos al nuevo proyecto nacional colombiano, que abandonaba la visión de una nación centralizada, homogénea y unitaria —al menos en el papel—, para reemplazarla por una entidad descentralizada, multiétnica y pluricultural, abierta a la diversidad.

Mi objetivo en este trabajo —a propósito de colocar en perspectiva una de las contradicciones o situaciones que discuten el concepto de ciudadanía— es dar cuenta de la trayectoria histórica de la construcción de la etnicidad de los raizales y de su relación con otros grupos culturales presentes en el territorio insular. Esto es relevante para demostrar cómo las construcciones identitarias son cambiantes o se refuerzan, cuando son tocadas por coyunturas y momentos históricos estructurantes de cambios culturales y sociales.

Por eso, el artículo está estructurado de la siguiente manera. En la primera parte abordaré algunos hitos que fueron determinantes para la construcción identitaria isleña raizal, que comienza desde los procesos de poblamiento y asentamiento permanente del isleño nativo hasta la estatización, que en los términos del historiador Juan Carlos Eastman se entiende por la colombianización de las islas (Eastman, 1990). En la segunda parte, a la luz de la literatura revisada, discutiré las categorías de integración, soberanía, etnicidad, diversidad y autonomía, categorías que, a mi modo de ver, están directamente relacionadas con el debate presente entre la ciudadanía, basado en la igualdad vs. la ciudadanía de la diferencia. En el seno de estas discusiones es donde se requiere una sociedad civil más empoderada, pero sobre todo, conocedora de su historia y de su importancia como agentes transformadores de su propia realidad.

2. Según el Departamento Administrativo de Estadística Nacional, DANE, se estima que la población raizal del archipiélago es de 85,000 habitantes, lo que equivale a 1,200 por kilómetro cuadrado.

Aprovecho la oportunidad para expresar mi agradecimiento al comité editorial y la Universidad de Guadalajara por permitirme dar a conocer en este capítulo la problemática de un Caribe para muchos lejano, pero cercano en las situaciones y las paradojas que atraviesan al Estado nación y la democracia. Un asunto que, notoriamente, compartimos los países en esta parte del hemisferio.

1. Del desembarco de Seaflower a los asentamientos permanentes: La configuración de una cultura caribe

El rastreo de los orígenes

Escudriñar los referentes de los cuales se nutre la etnicidad de lo raizal hoy exige una aproximación a su contexto más cercano: el Caribe. Resulta insuficiente comprender la identidad de los isleños y caribeños sin la “insularidad” como una noción que incide en la organización y la conciencia de lo espacial en términos de Ratter (1992). Para la geógrafa alemana, esta asociación del isleño con el mar y una porción de tierra emergida es propia de una identidad espacial, una identificación con el lugar en el cual se vive y hacia el cual se desarrolla una lealtad territorial. Esta adscripción al territorio evidencia que el individuo muestre un comportamiento dentro de y con el espacio (Ratter, 1992, 47).

Entretanto, Andrés Bansart señala que en el Caribe no es posible hablar de una sola cultura, sino de la presencia y coexistencia de varias culturas. Para Bansart, es difícil encuadrar una identidad con la región, cuando en el Caribe converge un tejido de identidades resultantes de raíces cortadas, genocidios de poblaciones aborígenes, trata de esclavos, viajes y exilios, relaciones de poder, antagonismos, divisiones, lo que, al mismo tiempo, hace del Caribe una zona de encuentros y mestizajes con los cuales se diseñó y configuró una identidad singular y múltiple a la vez (Bansart, 2001, citado por Robinson, 2002, p. 4).

Como producto de la interacción entre varias culturas e identidades caribe, en el archipiélago de San Andrés y Providencia, la población isleña raizal difícilmente puede asociarse con una identidad de origen único, dados los encuentros y mestizajes entre po-

blaciones diaspóricas de europeos, africanos y caribeños que se han cruzado en el territorio, desde hace cuatro siglos.

A los procesos que incidieron en la creación del conglomerado insular se los ha denominado de diferente manera. Para unos, este resultado es producto del mestizaje: para otros, es una réplica más del fenómeno de creolización, propio de las islas del Caribe anglófono y francófono (Chamoiseaux y Confiant, 1989). Esta dinámica de interrelación hizo su contribución a la configuración de una sociedad plural. Para Stuart Hall (1979), las sociedades plurales caribeñas estaban marcadas por las diferencias de color, su poco contacto y el conflicto entre sectores por el ejercicio del poder. En este sentido, las islas del Caribe occidental no quedaron al margen de este tipo de estructuración social, y heredaron un sistema basado en la diferencia por el color de la piel y la desigualdad de castas y de clase.

La literatura sobre la historia de las islas evidencia una diversidad de relatos, narrativas y orígenes de las poblaciones que ocuparon el archipiélago. Un suceso reiterado es la ocupación y la colonización de los puritanos durante el siglo xvii, quienes, huyendo de la guerra religiosa inglesa, desembarcaron del *Seaflower*, en la isla de Providencia.

Otro momento histórico relevante es la intensa inestabilidad política y la disputa por el territorio entre los imperios británico e hispánico, además de la visita itinerante de poblaciones aborígenes centroamericanas, en busca de alimentos y provisiones (Cabrera, 1980; Sandner, 2003).

No obstante, después de varios eventos de ocupación sin mayor éxito, ocurre el poblamiento “raizal”³ desde 1780 hasta 1953 (Vollmer, 1997). Fue un período que permitió la consolidación de un crisol étnico y cultural, proveniente de la mezcla de sangres y consecuencia de las diásporas. Es relevante mencionar esto, puesto que es uno de los “criterios objetivos” (Stavenhagen 2000,

3. Sugiero el término raizal entre comillas, ya que, durante el primer proceso de asentamiento permanente de los pobladores, la categoría no existía. Este concepto o denominación étnica aparece a finales del siglo xx, como resultado del cambio constitucional de 1991. El surgimiento del término será explicado con mayor detalle más adelante.

p. 43), o marcadores principales, que los isleños de origen raizal utilizan para hacer explícita su diferencia en la actualidad.

Por otra parte, Wenceslao Cabrera (1982) se refiere a los isleños como un “conglomerado, cuyas características eran básicas e indelebles”, entre las cuales se destacaban “la tradición extranjera primitiva y las razas de color, provenientes del África” (Cabrera, 1982, p. 39, citado por Avella, 2005, p. 2). Interesado en demostrar las múltiples raíces y la mezcla de culturas en la ancestralidad de los isleños, Cabrera debatió en su libro la presunta creencia popular de que el origen de los isleños provenía exclusivamente de la herencia inglesa puritana o del legado de quien fue pirata y posteriormente gobernador de Jamaica, *sir Henry Morgan* (Wilson, 1979, citado por Avella, 2001, p. 2).

Además de la ocupación y el proceso de asentamiento permanente, existen otros hitos históricos relevantes para la formación identitaria de los isleños. La adhesión voluntaria y la incorporación del archipiélago al territorio colombiano como un cantón de la provincia de Cartagena, en 1822,⁴ se exaltan como los actos de soberanía del pueblo isleño y la base para la formación de una cultura política particular (Avella, 2001).

Cabe recordar también que, entre 1834 y 1850, el archipiélago inició el proceso de emancipación y liberación de la población negra del régimen esclavista. El pastor Phillip Beekman Livingston Jr., bajo la influencia de las iglesias bautistas de varias islas del Caribe y del sur de los Estados Unidos, lideró diálogos con los amos isleños para lograr la liberación de la población esclava de las plantaciones de algodón.

La socióloga raizal Dilia Robinson (2002) describe al pastor Livingston como un líder que desempeñó una función clave en la

4. Respecto de este suceso, los raizales del movimiento AMEN-SD iniciaron en 2013 acciones legales para demostrar la existencia de este documento y sustentar el acto soberano de los isleños de adhesión a Colombia. LA reacción fue provocada por el malestar suscitado por fallo de la Corte Internacional de la Haya en noviembre de 2012. En tal solicitud, los líderes del movimiento cuestionan la idoneidad del Estado colombiano en el manejo del conflicto territorial con Nicaragua y el desconocimiento por parte de la defensa colombiana de la existencia de una población ancestral reconocida por la Constitución nacional, y que además es dueña de la reserva de biosfera *Seaflower*, declarada por la UNESCO desde hace diez años.

educación y la formación espiritual de los libertos, quienes posteriormente fueron bautizados y unidos en matrimonio. Para Robinson, la liberación del sistema esclavista fue determinante para la instauración de una nueva historia social y económica de las islas, que pasó del sistema esclavista de la plantación de algodón a una sociedad libre, propietaria de la tierra y dedicada al cultivo del coco.

Así, desde entonces, las relaciones interraciales y de mestizaje fueron aceptadas, después de varios siglos en que fueron reprimidas socialmente. Este factor fue determinante en la configuración de una sociedad plural y multicultural.

De la desconexión a la integración: la estatización de las islas

Juan Carlos Eastman (1990), en uno de sus trabajos sobre historia de la “colombianización”, destaca el período entre 1886 y 1930 como el momento en que el país comenzó a desarrollar una estrategia “hostil y rápida” para lograr la integración de una tierra cuyas tradiciones, nexos y proyecciones no eran comunes a la Colombia “continental”.

Para Eastman, la colombianización era la piedra angular de la integración de las islas al proceso político, cultural y administrativo de una nación en formación y de un Estado en construcción. Los instrumentos y métodos para asegurar el nuevo régimen en el territorio insular fueron: la administración intendencial, la educación en español y la catolización, a cargo de las misiones capuchinas. Vale señalar que esta estrategia no solamente fue aplicada al archipiélago, sino también se hizo extensiva a otras regiones periféricas del centro del país. Sin embargo, las estructuraciones y afectaciones sobre la cultura nativa insular fueron de sustantivas proporciones.

A cambio de la negación de una cultura con ancestralidad y construcción histórica diferente, se impuso la cultura nacional portadora de la “civilización”, “la verdad” y el “progreso” (Eastman, 1990a, p. 5). Sobre este pilar, Colombia incrementó la presencia estatal mediante el traslado de funcionarios nombrados desde el orden nacional, de misioneros, educadores, policías y jueces.

Los isleños, por su parte, aunque eran respetuosos de la autoridad, no colaboraban con ella. Mucho más si estaban bajo las ór-

denes y las imposiciones de los funcionarios del departamento de Bolívar. Avella describe este comportamiento de resistencia como una paradoja, puesto que los isleños preferían estar bajo la tutela del gobierno central de Bogotá, que bajo la del gobierno regional de Cartagena (Avella, 2005 y Avella *et al.*, 2011).

Durante las dos primeras décadas del siglo xx, la integración de las islas al proyecto nacional se llevó a cabo bajo una política hegemónica y de dominación ideológica expresada en la colombianización (Althusser, 1974). Con esta estrategia, no solo se dio carta blanca para el traslado de las instituciones a las islas sino también se impulsaron varias oleadas migratorias de continentales originarios de la costa caribe colombiana.

Así, los primeros años de la avanzada institucional colombiana. Entendida en algunos sectores isleños como el “colonialismo interno” (Stavenhagen, 2000), se identifican por los conflictos entre los insulares y los intendentes, por la resistencia protestante a la institucionalización colombiana, a la imposición de la religión católica y de la lengua castellana (Eastman, 1990, p. 8).

Mientras tanto, isleños protestantes, educados en el seno de sus hogares en el habla inglesa, renunciaron a su confesionalidad e identidad lingüística para insertarse en el esquema educativo oficial, hispano y modernizador. Esta resignación de un sector importante de la población isleña generó la sanción social por parte de aquellos que permanecieron bajo el manto de la iglesia protestante. A los nuevos conversos los llamaron *job catholics*, pues con la aceptación del catolicismo se facilitaba el acceso al empleo en el sector público y a becas de estudio (Eastman, 1990; Clemente, 1989).

Para los años veinte y treinta, varios ciudadanos de las islas, como Francisco Newball, Carlos Federico Lever y Timothy Britton, escribieron memoriales y protestaron por la dependencia administrativa del archipiélago respecto del departamento de Bolívar, a la par de la exigencia de unas políticas de Estado más acordes con la realidad isleña, que le dieran salidas para superar la crisis generada por la caída del precio del coco en el mercado internacional. El modelo económico era insuficiente para cubrir las necesidades más urgentes en las islas, como la salud pública, las condiciones sanitarias, la infraestructura, las comunicaciones, entre otras. Esta acción en particular fue lo que en parte impulsó

la idea de un puerto libre, en el cual el comercio entre los isleños y otros lugares de la costa caribe y Centroamérica era la prioridad para superar los tiempos de dificultad.

Del puerto libre y las diásporas

Con la creación del puerto libre, las labores de modernización e infraestructura y la construcción del aeropuerto Gustavo Rojas Pinilla se otorgaron mayores incentivos a la población continental para establecerse en la isla de San Andrés. En solo treinta años, el aumento de la población fue de 14,413 en 1964 a 38,698 en 1988. Respecto de esta última cifra, se calculaba que la población residente o de origen continental era de 16,860, un poco más de la mitad de la población isleña (Censo de población de 1988, citado en García-Taylor, 2010).

A raíz de la estrategia de ocupación y soberanía sobre las islas, varios problemas de orden ambiental y cultural comenzaron a originarse. Brotes de inconformidad y separatismo se engendraron por la exclusión de los isleños nativos del modelo del puerto libre y los efectos adversos de la modernización-colombianización. De esta manera, un modelo que inicialmente se concibió para los isleños terminó dejándolos fuera, en la práctica (Avella *et al.*, 2011). Tan solo un pequeño sector pudo dedicarse al comercio y a la prestación de servicios turísticos, pero en niveles subalternos (Servicios de transporte, equipajeros, trabajadores de hotel).

Entretanto, poblaciones de origen cultural diferente a la de los continentales llegaron a las islas tras el sueño del puerto libre. Entre los colectivos diaspóricos se contaban libaneses, sirios y judíos. Todos ellos entraron por la costa caribe colombiana (Maicao, Barranquilla, Montería) a finales del siglo XIX y migraron al archipiélago a mediados del siglo XX. Aunque un número importante de familias árabes se asentaron en el Caribe colombiano, muchas de ellas mantuvieron lazos fuertes con Oriente y con el archipiélago. A los árabes y sirios en las islas se los identificó socialmente como "turcos". Este sector, si bien ingresó a la vida social del isleño y fue beneficiario de la economía del puerto libre, mantuvo cerradas sus fronteras étnicas como grupo por mucho tiempo. Solamente a mediados de los noventa, comenzaron a evidenciarse en San Andrés

uniones mixtas con hombres y mujeres isleños nativos y continentales, respectivamente.

Movimientos, movilizaciones y una etnicidad en construcción

Ya para los años ochenta, los efectos de la falta de planificación urbana y el aumento en los índices de población comenzaban a evidenciarse en choques culturales y conflictos ambientales por y en el espacio. La situación llevó a un grupo de isleños organizados en el movimiento *Sons of the Soil*, sos, a protestar con marchas, denuncias y demandas contra el Estado colombiano por promover un proyecto de construcción de viviendas de interés social para “continentales” en el sector de San Luis, lugar de asentamiento tradicional de los isleños nativos en el territorio (García-Taylor, 2003).

Además de la movilización en el territorio insular, el movimiento sos gestionó ante el Congreso de la República de Colombia la inclusión de la categoría de raizal en la Constitución de 1886. El intento de creación del grupo étnico, al menos en el papel, quedó registrado en un proyecto de ley presentado por miembros del sos al Congreso de la República en 1987. A modo de información, se incluyen algunos apartes de esta definición.

...Desde el punto de vista etnológico y sociológico, los isleños raizales constituyen un pueblo diferente. De acuerdo con el grado de desarrollo económico-social de las actividades de los integrantes de esta etnia, podemos decir que se trata, desde el punto de vista científico, de una *nacionalidad*, con lo cual no estamos negando el carácter de colombianos ciento por ciento que tiene los nativos de San Andrés, sino estableciendo con certeza la calidad de minoría étnica dentro de Colombia...

Una parcialidad de los colombianos, los isleños raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, conforman un pueblo diferenciado. En primer lugar, hablan una lengua propia, un dialecto (*sic*) del inglés, que lejos de ser una simple “mezcla” con el francés, holandés y español, aunque tenga aportes de tales idiomas, es más bien una conservación del inglés “isabelino” (antiguo) con una fonética afroamericana. (...) (Cámara de Representantes, 1987, citado por Ortiz, 2012, p. 51).

Como se observa en la cita anterior, de los isleños raizales se exalta el carácter de pueblo y nación, dos conceptos que siguen vigentes en la discusión respecto de la etnicidad y la redefinición

del Estado nacional, aun después de veinte años de existencia de la Constitución de 1991. Con esta declaratoria, los isleños raizales aceptan su nacionalidad colombiana y, al mismo tiempo, se conciben como un pueblo y una nación que se autodetermina y que forma parte de un Estado pluriétnico y multicultural.

Lo anterior da señas del tipo de etnicidad que se construye bajo unos criterios objetivos (Stavenhagen, 2000) y que determinan el surgimiento de conflictos entre grupos. El territorio, la lengua, el pasado común, se constituyen en los marcadores de la diferencia e imprimen el sello de un reconocimiento “eticista” (Valencia, 2011).

Posteriormente, para 1988, se produjo el primer cambio en el régimen político- administrativo: la primera elección popular de alcaldes. Esta nueva medida significó la posibilidad de asumir una nueva práctica participativa que deposita en el ciudadano la responsabilidad de la elección y el control político a sus gobernantes. Adicionalmente, con la elección popular se dio cabida a la descentralización como un estímulo para la autonomía administrativa y la desconcentración del poder. Todos estos cambios fueron significativos para la inserción de los isleños en diferentes espacios de negociación y participación política.

Sin embargo, a pesar de los espacios ganados, la crisis económica y ambiental por el desgaste del puerto libre hicieron mella. Varios líderes y organizaciones locales tomaron la iniciativa de hacer *lobby* y participar en la Asamblea Nacional constituyente, por invitación de la Organización Nacional Indígena, ONIC. La finalidad era la formulación y puesta en marcha de un ordenamiento especial para las islas que permitiera gestionar el manejo al deterioro ambiental, social y cultural a que estaba expuesto el conglomerado isleño en su territorio, a la par de la obtención de poder político y de autonomía regional para decidir sobre los asuntos inherentes al desarrollo del archipiélago.

Escobar Alcalá (1991), en su publicación “Cinco propuestas del archipiélago para la constituyente”, señala que los desacuerdos entre el gobierno y los partidos políticos fueron el principal obstáculo para lograr una vocería y una circunscripción propia por el Archipiélago en este escenario de concertación nacional. Pese a la limitación en la participación, las propuestas se incluyeron en el

nuevo esquema administrativo del Estado colombiano. Entre las demandas insulares se encontraban:

1. el cambio del régimen administrativo y político para habilitar el paso de intendencia a departamento,
2. el control a la emigración,
3. el aspecto cultural para obtener la igualdad religiosa e impulsar la educación bilingüe,
4. la doble nacionalidad como mecanismo de recuperación de los vínculos familiares fracturados por la firma de tratados internacionales,
5. la defensa ecológica (Escobar Alcalá, 1991).

De modo adicional, el territorio insular fue beneficiario de otras prerrogativas, como: la creación de un tribunal contencioso y administrativo en las islas, la recuperación del control fiscal desde el ente territorial y, por último, la representación y participación directa en el Senado de la República.

Las propuestas raizales derivaron en la formulación y la sanción de la ley 47 de 1993. Por medio de esta ley estatutaria se crea el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina al que se otorgan poderes especiales para la protección de la integridad etnicocultural de los isleños raizales, a través de la educación bilingüe, la administración autónoma de los recursos naturales y la configuración del territorio como destino turístico.

De igual manera, la Presidencia de la República sancionó el Decreto 2762 de 1991. Dicha norma jurídica creó la Oficina de Control, Circulación y Residencia (OCCRE), una dependencia del Departamento Archipiélago, a la cual le otorgaron disposiciones especiales para el control y la restricción de la permanencia de turistas y visitantes que llegaron a las islas después de 1991. Esto era para revertir los efectos de las olas migratorias de nacionales colombianos ocurridas en años anteriores, que, sin ningún tipo de control, comenzaron a afectar el contexto espacial y cultural de las islas.

Aunque se tenía cierto entusiasmo con la eficacia de la norma, su aplicación comenzó a fomentar prácticas sociales e institucionales jamás sospechadas. A través del porte de unas tarjetas “doradas” y “grises”, se instaló la instrumentalización de las categorías “raizal” y “residente”. Estas categorías hicieron explícita la

demarcación de las fronteras entre grupos y fomentaron prácticas de inclusión-exclusión para el acceso a la educación y el trabajo.⁵

Varios nacionales colombianos cuya noción de derechos estaba basada en la idea de “ciudadanía igualitaria” no entendían cómo en un territorio que era parte del Estado nacional operaban normas que “violentaban” sus derechos a la libre circulación por el territorio insular, como ciudadanos. Es un debate que hasta nuestros días persiste, pues, desde la vigencia del polémico decreto, han transitado por los tribunales de justicia ordinaria numerosas acciones de tutela y de apelaciones de ciudadanos colombianos para evitar su expulsión del territorio y ser “felices” portadores de la tarjeta de la OCCRE.

Otra consecuencia insospechada de la instrumentalización fue la rápida apropiación de las categorías por los grupos locales, como estrategia para hacer visible la diferencia. Tanto raizales como residentes desarrollaron discursos antagónicos centrados en las diferencias de orden cultural y sociolingüístico. Del lado raizal era palpable la carga histórica, por los efectos de la política hegemónica del Estado sobre las islas, y del lado continental o residente estaba el cuestionamiento a la pasividad del raizal y la poca valoración de su cultura. Este registro es tan solo uno de los elementos que animan el escenario de una conflictividad latente (Avella, 2001), fundada en el enfrentamiento de discursos con gran carga ideológica y cultural.

En medio de este espectro discursivo, emergen “nuevos sujetos” producto de los mestizajes posteriores a las oleadas migratorias de la colombianización. Un sector autodenominado *Fifty-Fifties* o *Half y half* comenzó a pronunciarse respecto del enfrentamiento discursivo “paña vs. raizal”, que se generó en medio de la crisis ambiental, social y política que vivía el archipiélago a finales de los años noventa. Algunos *fifty-fifties* expresaron su dilema respecto a qué lado cultural del conflicto tomar, pues no podían negar que eran portadores de las herencias culturales de sus padres.

5. Desde los inicios de la implementación del decreto 2762 de 1991, las primeras tarjetas expedidas para la identificación de los habitantes de las islas y su diferenciación de los habitantes no permanentes o turistas eran de colores: gris (para residente) y dorada (raizales del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina).

Este tipo de reacciones no fue bien recibido en los sectores raizales más radicales, pues para los asuntos de la etnicidad de grupos no es posible mostrar posiciones intermedias o que den cuenta de la interacción cultural. Esta postura es una gran contradicción, si se tiene en cuenta que la construcción identitaria y cultural de los raizales del archipiélago proviene de la mezcla de culturas, incluyendo la sangre colombiana.

Los enfrentamientos discursivos pasaron de los medios políticos y mediáticos locales a la cotidianidad. Cada vez más se hacía común algún evento de choque cultural entre raizales y continentales, e incluso sanciones “morales” entre los mismos raizales, por sostener relaciones interétnicas con residentes y extranjeros, como estrategia para el “blanqueamiento” del color de la piel.

A la par del enfrentamiento discursivo de finales de los años noventa, comenzó una ola de movilizaciones, marchas y protestas intensas por parte de varias organizaciones raizales que formaban parte el colectivo *Archipelago, Movement for Self-Determination, Amen-SD*. Entre sus principales reclamos estaba dar cumplimiento a las demandas históricamente reiteradas respecto del control de la población, la gestión del desarrollo acorde con los intereses de la población insular, el aumento de la institucionalización colombiana y la crisis ambiental, todas ellas expresadas por el liderazgo raizal en varios escenarios de concertación con el gobierno nacional. Las reclamaciones, aparte de ser legítimas y pertinentes, generaron el rechazo de varios sectores nacionales que tildaron de “separatistas y traidores a la patria” a los participantes en las manifestaciones de protesta.

Para finales de los años dos mil, después de casi una década de problemas de endeudamiento del departamento, la crisis en los servicios públicos y el aumento de la población, se sumarían dos problemas más. Uno de ellos era la incertidumbre generada en la población a causa de la demanda de Nicaragua contra Colombia por la posesión de las islas caribeñas y el reajuste de la delimitación fronteriza; otro es el narcotráfico y la violencia desatada entre grupos criminales al servicio de capos locales y nacionales, asentados en el territorio. Ambos problemas afectaron las condiciones de convivencia y seguridad en el archipiélago, que pasó de

ser un territorio de paz a convertirse en un eslabón de la cadena productiva y comercialización de las drogas ilícitas.

En medio de este fuego cruzado surgieron nuevas identidades, nuevos discursos y formas de entender la raizalidad, gran parte estas concentradas en las nuevas generaciones de isleños raizales y *fifty-fifties*.

Como es notorio, nos encontramos ante una etnicidad en construcción que va tras el cumplimiento de los derechos reconocidos por la ley, la exigencia de políticas públicas de reconocimiento y el ejercicio de la libre determinación como pueblo.

Hasta aquí queda el recorrido histórico del siglo xx y se da paso al análisis de los efectos del cambio constitucional en el marco político y en la identidad etnicocultural de los isleños, asunto que exploraré en el siguiente apartado.

2. El multiculturalismo a la carta y sus impactos de las políticas de reconocimiento

En las ciencias sociales, el debate sobre el multiculturalismo y sus impactos es relativamente reciente. Al parecer, es una contienda que no solo se refiere al tema de quienes y bajo qué criterios tienen derechos, sino también está estrechamente ligado a la redefinición del Estado nación y su función en la sociedad de mercado. Los autores Santos (2007) y Díaz Polanco (2005) convergen en que dentro de la teoría y la filosofía política ocurrió una transición en la noción del Estado nacional como una comunidad política compacta, homogénea y universal para ser sustituida por un Estado plural y abierto a la diferencia.

De esta manera, surgió un cambio de paradigma que derivó en la crisis del estado nacional y sus bases como una comunidad imaginada (Anderson, 1991), para dar paso a un Estado pluri o multinacional. En este nuevo esquema, asumir la diversidad/heterogeneidad como la base de la sociedad fue clave para la configuración de modelos multiculturales de reconocimiento. Estos últimos, cristalizados en avances constitucionales, leyes y políticas de acción afirmativa para las poblaciones históricamente subalternizadas.

Los científicos sociales Agudelo y Recondo (2007) indican que, para los casos colombiano y mexicano, las reivindicaciones étnicas (indígenas primero) alcanzaron un alto nivel de importancia en los inicios de los años ochenta, al adquirir una visibilidad sin precedente en el contexto internacional. Este carácter sobresaliente se debe principalmente a la influencia de los organismos internacionales de crédito y desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, al tomar en cuenta la variable étnico-racial en sus políticas de cooperación. Al igual que la banca multilateral, influyeron las iniciativas internacionales, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), así como las agencias de cooperación estatales y organizaciones no gubernamentales del Atlántico norte.

Para el contexto colombiano, Agudelo y Recondo indican que el cambio constitucional ocurre en el marco de una pérdida sustancial de la legitimidad del Estado, apaleado por distintas formas de violencia y la larga duración de un conflicto armado. En esa medida, la nueva Constitución era un mecanismo para recuperar el reconocimiento en los contextos nacionales e internacionales. Según estos sociólogos, el reconocimiento de los pueblos indígenas y negros se articuló como la ofensiva legitimadora del Estado.

Desde otro punto de vista, los autores Hale (2002) y Bastos y Camus (2004) sugieren que el multiculturalismo que impera en América Latina es un “multiculturalismo neoliberal” o “multiculturalismo cosmético”. Los autores interpretan esta modalidad como la adopción por parte de los Estados de políticas y discursos de inclusión de diversidad cultural, pero a la vez, cuidando eficazmente de preservar el orden económico y las estructuras de poder que generan desigualdad. Según esto, el Estado nación puede ser promotor de lo diverso y favorecedor de la sociedad de mercado al mismo tiempo, puesto que incita a los grupos étnicos a ser autogestores de su desarrollo y de la resolución de sus necesidades básicas en el marco de su carácter reconocido de sujetos autónomos y diferenciados autónomamente (Agudelo y Recondo, 2007, p. 70).

Agudelo y Recondo (2007) disienten de esta interpretación y advierten que entender el multiculturalismo como una ideología

o modelo que favorece el neoliberalismo es una visión unívoca de un proceso que es producto de toda una construcción histórica a favor de la diferencia, en la cual los actores sociales fueron gestores de movilizaciones políticas (movimiento por los derechos civiles y políticos de la población afroamericana, procesos de descolonización en África y Asia y movimientos indígenas de los años setenta, etcétera), y adquirieron espacios. En esa medida, los Estados no ceden únicamente porque tienen intereses oscuros para la afirmación de la diferencia, sino también porque los actores sociales entraron en una correlación de fuerzas con el Estado y salieron ganadores.

Valencia, por su parte, considera que, a pesar de veinte años de existencia de las políticas multiculturales en diferentes países de América Latina, sus esfuerzos para la inclusión no parecen arrojar mayores resultados. Según la autora, gran parte de las políticas de reconocimiento fueron diseñadas con un enfoque "eticista", en el cual se otorgaron derechos especiales a minorías étnicas estrictamente definidas por patrones como la lengua, la cultura y el territorio (Valencia, 2011).

En lo correspondiente al contexto colombiano, Valencia (2011) señala que, si bien se gestionó el reconocimiento, se adquirieron nuevos espacios y visibilidad para los pueblos indígenas y afrocolombianos, el enfoque adoptado para dicho reconocimiento presenta algunas contradicciones. Para empezar, el tratamiento del Estado a los pueblos indígenas se basa en una visión "andina", centrada en el reconocimiento a la autoridad propia, el cabildo, el asentamiento en un territorio cerrado y en los resguardos. Mientras tanto, las poblaciones negras son reconocidas mediante la Ley 70, o Ley de comunidades negras, que favoreció la titulación colectiva de territorios no urbanos.

El problema con estas formas de reconocimiento es que no necesariamente son apropiadas para los raizales de las islas. Aunque los insulares, por disposiciones de la ley 70, tienen acceso a espacios de representatividad y concertación junto a las poblaciones negras, no gozan de políticas adecuadas para la defensa de su territorialidad marina y terrestre. Asimismo, por razones de poder y presión en los espacios institucionales, algunos sectores de la dirigencia afro tienden a encasillar a los raizales dentro de la mi-

rada afrocolombiana, ignorando que las construcciones histórico-culturales son radicalmente distintas.

A modo adicional, no hay que desconocer que las políticas de acción afirmativa y de reconocimiento han sido catalizadoras de tensiones sociales con grupos que no son sujetos de dichas políticas o prerrogativas, lo que genera el enfrentamiento por recursos y espacios de poder.

¿Raizales: pueblo, etnia o nación?

Como he señalado lo largo del artículo, la etnicidad se construye y se refuerza dependiendo del contexto histórico y la coyuntura que atraviesa las comunidades. Esta situación se ajusta a la etnicidad raizal, que en la trayectoria histórica recorrida hasta ahora ha pasado por diferentes definiciones: afrocaribes, indígenas, pueblo, comunidad étnica y nación. La situación resulta interesante para la discusión respecto de los efectos causados por el multiculturalismo.

Avella (2005) sostiene que la Constitución de 1991 provocó en los raizales la reacción de asumir la etnicidad como el campo político que les permitiría luchar contra la homogenización. En esa medida, aceptar formar parte de una nación multiétnica y multicultural no estaba en discusión, más bien era la oportunidad de asumir una identidad étnica como herramienta para combatir el proceso de colombianización y de imposición de una cultura nacional, y este argumento es lo que parece afirmar su identidad política.

Ahora bien, el tema problemático del multiculturalismo y del nuevo cambio político y cultural nacional es la divergencia de posturas respecto de como autoidentificarse o definirse dentro de la raizalidad. Una retrospectiva rápida nos muestra que se han utilizado varios caminos. El primero fue adscribirse a la noción de “indígenas”, para acogerse a las disposiciones internacionales de las Naciones Unidas y obtener más prerrogativas y derechos para la protección del territorio. Aunque es una estrategia válida, no ha contado con el apoyo de la base.

El segundo ocurrió en un momento avanzado de la instrumentalización de lo raizal, cuando se autodefinió como pueblo para lograr articular sus aspiraciones de autodeterminación con los re-

conocimientos dados en el Convenio 169 de la OIT. Ambos mecanismos fueron difundidos y usados por la dirigencia del colectivo Amen-SD en distintos escenarios internacionales: la Preconferencia Internacional de Racismo y Xenofobia en Barbados, la Organización de las Naciones Unidas, (ONU) y en otros estamentos nacionales.

Lo anterior devela que ambos términos se han utilizado indistintamente como si fueran sinónimos o equivalentes (aunque en algunos países y contextos sí lo son). Si el objetivo fue ganar atención, reconocimiento y empoderamiento, el método no ha sido del todo efectivo, por el sinnúmero de confusiones que los isleños raizales han vivido, ya que un sector importante se niega a autodenominarse indígena, pues no considera que sus características como conglomerado se ajusten a esta denominación. En consecuencia, es la categoría de pueblo la que se muestra con mayor aceptación entre los raizales.

Sin embargo, los altos niveles del gobierno niegan adjudicarle a los raizales del archipiélago de San Andrés y Providencia, la categoría de pueblo. Un ejemplo de esto ocurrió cuando la defensa colombiana presentó sus objeciones a la Corte Internacional para que esta instancia dirimiera el conflicto limítrofe con Nicaragua, los raizales organizados en el movimiento Amen-SD marcharon por las calles de San Andrés para proclamarse como una “nueva” nación. El 4 de junio de 2007, raizales de varias generaciones, hombres y mujeres, se movilizaron desde el sector de la Loma hasta el centro, *North End*. Allí, en plena zona turística y comercial, la dirigencia raizal bajó el pabellón nacional colombiano de la rotonda del Cañón de Morgan y levantó su propia bandera.

Entre tanto, miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la policía tomaban fotografías de los líderes que encabezaron la marcha. Bajo las consignas *Raizal is our name, Independence is the game*, la multitud permaneció reunida, escuchando los discursos del pastor Raymond Howard, la lidereza Corine Duffis, el exdocente universitario y líder pro escritura del creole, Oakley Forbes, entre otros.

Esta nueva nación raizal, liderada por sus dirigentes religiosos protestantes y algunos líderes comunitarios, ha recorrido el mismo trayecto simbólico e institucional que otras naciones y

pueblos. Me explico. Los raizales, en razón de reivindicar su diferencia étnico-cultural, han partido de la reconstrucción de su propia historia (que no está visible en los textos oficiales ni en la historia nacional colombiana) también han escrito y difundido un himno que hace referencia a la lucha y a la imagen del raizal como un pueblo ancestral, e igualmente han adelantado acciones para la validación del creole como la lengua nativa del pueblo raizal. Todas estas trayectorias son coincidentes con la definición de grupo étnico y de comunidad imaginada trabajada por los autores Barth (1968), Anderson (1993), Stavenhagen (2000).

Según Stavenhagen (2000), los pueblos que se consideran a sí mismos naciones aspiran a tener su propio Estado territorial (Stavenhagen, 2000, p. 41). El argumento resulta apropiado para las actuales reclamaciones de autonomía y autodeterminación que impulsa la dirigencia raizal, y que ahora promueve con mayor énfasis, después del fallo internacional de 2012.

A la confusión y polarización interna por la diversidad de tendencias y marcos conceptuales para autoidentificarse se suma el lente o tratamiento que el Estado nacional les da a los raizales. Valencia (2011) explica que el Estado colombiano percibe a los isleños nativos como una *comunidad étnica homogénea* (Valencia, 2011, p. 72), es decir, *protestante, y negra*.⁶ Esta mirada es contraproducente, dado que desconoce la heterogeneidad de sus trayectorias y los procesos de intercambio que conformaron a los descendientes de esta experiencia, e incluso los cambios generados por la misma colombianización (García Taylor, 2010).

En sentido de lo anterior, observamos que existe una superposición de visiones en cuanto a la construcción de una identidad étnica se refiere. Por una parte, está el elemento diaspórico, fruto de las migraciones e intercambios propios del Caribe (Agudelo, Sansone y Boidin 2009; Cunin 2008, citado por Valencia, 2011), y el encerramiento étnico provocado por la Constitución de 1991.

6. Subrayo esto porque en diferentes espacios se reivindica la identidad negra y protestante como los referentes que integran a los raizales, cuando existen varias generaciones de raizales que profesan la religión católica y que no necesariamente son completamente negras. El riesgo de este tipo de posicionamientos es la etnización y racialización de un conglomerado.

Ambas situaciones son hijas de las políticas de reconocimiento, a mi modo de ver.

Cabe resaltar que, independientemente de los campos abiertos por las políticas de diferencia, los raizales han construido una noción de cultura política propia a lo largo de la historia, que se ha confrontado en distintas ocasiones con las visiones de un Estado nacional centralizado. Ello queda demostrado con las movilizaciones, las protestas sociales y las acciones legales en pro de la defensa de sus derechos como ciudadanos y como pueblo, como, por ejemplo, las acciones de tutela y de cumplimiento y la exigencia de la consulta previa, libre e informada. Empero, en medio de esas prácticas y capacidad transformadora isleñas, cabría preguntarse si estas podrán traducirse en una propuesta política concreta para la autonomía. Aunque está demostrado que la fórmula de un Estado nacional, profundamente centralizado y cerrado a la diferencia no es la solución para dar marcha a proyectos de autonomía territorial y política ni para consolidar el Estado nacional, observamos que persiste una tendencia del Estado a concentrar poder, recursos financieros y decisiones políticas en el centro. Con ello se genera una gran contradicción en lo proclamado como parte de los valores nacionales: la diversidad, la descentralización y la amplia participación de las comunidades en las decisiones que afecten su devenir.

Por otra parte, asumir un criticismo exacerbado al modelo multicultural actual tampoco nos ofrece muchas salidas. El reto como pequeñas naciones y pueblos en formación está en cómo manejar la politización de las identidades étnicas y en que tanto líderes como grupos étnicos y culturales sean conscientes de las trampas del reconocimiento. Con esto no se trata de insinuar la renuncia a la inclusión, más bien se busca generar cierta "conciencia" respecto de las contradicciones generadas por un reconocimiento que incluye para homogenizar y violentar los derechos de las comunidades.

Cierro con una reflexión, no sin antes recordar lo que en algún momento señaló el intelectual mexicano Leopoldo Zea en su obra *Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana*, que cito a continuación:

...Nos abrimos al mundo, pero sin dejar de ser parte concreta de este mundo. Así, nuestro nacionalismo cultural, lejos de desaparecer, se acrecienta asimilando las expresiones de otras culturas a la vez que enriquecemos estas, en un acto de reciprocidad, con nuestras propias expresiones... (Zea, 1974, p. 31).

Bibliografía

- Agudelo, C. y D. Recondo (2007), "Políticas del multiculturalismo en América Latina. Del pacífico mexicano al pacífico colombiano" en Odile Hoffmann y María Teresa Rodríguez (ed.), *Los retos de la diferencia. Los actores de la multiculturalidad entre México y Colombia*, México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Institut de Recherche pour le Developpement.
- Anderson, B. (1989), "Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism", Londres, Verso, (traducción al español (1993) "Comunidades imaginadas, reflexiones sobre el origen y la ilusión del nacionalismo", México, Fondo de Cultura Económica).
- Athusser, L. (1974), "La filosofía como arma de la revolución", México, Cuadernos de Pasado y Presente, núm. 4.
- Avella, F. (2001), "Conflictualidad latente y convivencia abierta (el caso de San Andrés) en Carmen Díaz, Claudia Mosquera y Fabio Fajardo (comp.), *La Universidad piensa la paz*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pp. 77-94.
- (2005), "La difícil formación del ciudadano en San Andrés, Isla", en *Memorias del VII Seminario Internacional de Estudios del Caribe*, Universidad de Cartagena, p.
- Avella, F.; Castellanos, O.; García-Taylor, S. y F. Ortiz (2011), *Dinámicas de las movilizaciones y movimientos en San Andrés isla: entre la acción pasiva y la regulación nacional (1910-2010)*, Grupo Estado y Sociedad, Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe, Instituto de Estudios del Caribe
- Barth, F. (1969), "Ethnic Groups and Boundaries", Oslo, Universitets forlaget.
- Burguete, Cal y A. Mayor (2010), "Autonomía: la emergencia de un paradigma en las luchas por la descolonización", en Miguel González, Araceli Burguete Cal y Mayor y Pablo Ortiz (coord.), *La autonomía a debate: autogobierno indígena y Estado plurinacional en América Latina*, Quito, FLACSO, sede Ecuador; Cooperación Técnica Alemana-

- GTZ, Grupo Internacional Trabajo sobre Asuntos Indígenas, IWGIA, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, Universidad Intercultural de Chiapas, UNICH.
- Bastos, S. y M. Camus (2003), *Entre el mecapal y el cielo*, Guatemala, FLACSO.
- Cabrera, W. (1980), *San Andrés y Providencia. Historia*, Bogotá, Cosmos.
- Clemente, I. (1989), *Tradiciones culturales y coyuntura política*, Bogotá, Uniandes.
- Díaz, P. (2006), *Elogio de la diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*, México, Siglo XXI.
- Eastman, J. (1990), “El archipiélago de San Andrés y Providencia, 1886-1930: Sociedad, integración y conflicto en el proceso de la colombianización”, en *VII Congreso de historia de Colombia*, Universidad del Cauca.
- García-Taylor, S. (2003), *Los vínculos internacionales del movimiento raizal de San Andrés: en búsqueda de autonomía y reconocimiento*, monografía de grado, Facultad de Ciencia Política y Gobierno, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- (2010), *Los Half & Half o Fifty Fifties de San Andrés: Los actores invisibles de la raizalidad*, trabajo de grado para optar por el título de magister en Estudios del Caribe, Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.
- Ortíz, F. (2013), *Autodeterminación en el Caribe: el caso del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, trabajo de grado para optar por el título de magister en Estudios del Caribe, Universidad Nacional de Colombia, Sede Caribe.
- Ratter, B. (2002), *Redes caribes. San Andrés y Providencia e Islas Caimán: entre la integración económica mundial y la autonomía cultural regional*, Instituto de Estudios Caribeños, Universidad Nacional de Colombia, Sede San Andrés.
- Robinson, D. (2002), *Monografía sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*, en Coordinación del programa de Etnoeducación, Ministerio de Educación Nacional, pp. 1-52.
- Sandner, G. (2003), *Centroamérica y el Caribe Occidental. Coyunturas, crisis y conflictos 1503-1984*, traducción de Jaime Polanía, San Andrés-Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Caribeños.
- Stavenhagen (2000), *Conflictos étnicos y Estado nacional*, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y humanidades (UNAM), United Nations Research Institute for Social Development.

- Valencia, I. (2011), "Impactos del reconocimiento multicultural en el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina: entre la etnización y el conflicto social", *Revista Colombiana de Antropología*, vol. 47, julio-diciembre, pp. 69-95.
- Zea, L. (1974), *Dependencia y liberación en la cultura latinoamericana*, Cuadernos de Joaquín Mortíz, México.

Exclusión y estrategias para una ciudadanía ampliada
se terminó de imprimir en septiembre de 2015
en los talleres de Ediciones de la Noche.
Madero 687, col. Centro
Guadalajara, Jalisco.
El tiraje fue de 500 ejemplares.

www.edicionesdelanoche.com

Sabemos que existen diversas concepciones acerca de la noción “ciudadanía”, pero —en términos generales— alude a un estatus que adquieren los sujetos en el marco de una formación sociopolítica dada. La ciudadanía supone la existencia de sujetos capaces de tomar decisiones de manera reflexiva y actuar en consecuencia; por ello implica derechos y obligaciones.

Exclusión y estrategias para una ciudadanía ampliada tiene como objetivo dar a conocer trabajos de reflexión e investigación acerca de una variedad de problemas sociales entre los que sobresale la carencia de garantías individuales, sociales y políticas por parte del Estado o la falta de efectividad en la exigencia de los derechos por parte de los individuos y grupos que permitirían el ejercicio pleno de la ciudadanía.



CUCIÉNEGA
Centro Universitario de la Ciénega

ISBN: 978-607-9371-76-0



9 786079 371760