

Derechos sociales y ciudadanía

Araceli Damián*

Los ciudadanos son todos aquellos habitantes (en el caso de México de 18 años y más) que mediante el ejercicio de sus derechos políticos (el voto) participan e intervienen en la conformación del gobierno de un país. A cambio los ciudadanos tienen la obligación de respetar las leyes. El gobierno y la sociedad son los responsables de la construcción de ciudadanía. ¿Cómo podemos construir ciudadanía si nuestros hijos son testigos cotidianos de “pequeñas” arbitrariedades (dar vuelta en lugar prohibido, estacionarse en segunda fila, etc.)?, ¿Qué incentivo puede tener la sociedad para respetar la ley si la clase política dominante (y sus familiares) incurren abiertamente en ilegalidades?

La expedición de leyes puede contribuir al fortalecimiento de la ciudadanía siempre y cuando éstas minimicen al máximo el grado de discrecionalidad en su aplicación. Los programas federales de ayuda a los pobres, como el Oportunidades, no se han constituido en derechos exigibles y su otorgamiento tiene un amplio grado de discrecionalidad, lo que provoca que los beneficiarios sean presa de manipulación política. Esto se da, en primer lugar debido a que tecnócratas al servicio del gobierno federal deciden que comunidades serán atendidas con el programa. Por otra parte, la incorporación y constatación de la situación de pobreza de los posibles beneficiarios queda en manos de burócratas (representantes del gobierno federal) y líderes locales.

No es de extrañar entonces que el estudio de Fundar (*Monitoreo de programas sociales en contextos electorales*, 2006), señale que en las elecciones del 2003 (en los estados de Veracruz, Estado de México, Nayarit y Tlaxcala), en los municipios con un alto grado de beneficiarios del Oportunidades, se redujo el porcentaje de votos por el PRI, mientras aumentaron por el PAN aumentaron. También se observó en la víspera de elecciones un crecimiento desproporcional de los beneficiarios en los estados de Veracruz y Estado de México.

A nivel federal la Ley General de Desarrollo Social (aprobada a finales de 2004) rige los principios de la política social. Si bien ésta tiene por objeto (Art. 1º) garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la

Constitución, no establece a qué programas o apoyos gubernamentales tienen acceso los mexicanos, ni cómo pueden exigirlos.

En cambio, en el DF, los gobiernos perredistas han promovido diversas leyes que establecen los derechos sociales de los residentes de la ciudad (alimentación, salud, educación, vivienda, trabajo e infraestructura social). A diferencia de las leyes a nivel federal, las locales evitan introducir elementos de discrecionalidad administrativa en el otorgamiento de los beneficios, con lo que se reduce la posibilidad de manipulación política.

Aunque en ambos niveles (federal y local) las leyes de desarrollo social establecen los derechos sociales en la del DF se hace explícito el principio de universalización, mientras que a nivel federal sólo la focalización se explicita. Desde mediados de los ochenta se inició la transformación de la política social federal, de una universalista (basada en apoyos y subsidios universales a familias y productores), a una focalizada, bajo el argumento de que se haría un mejor uso de los recursos, dado que no se desviarían a los no pobres.

No obstante, el Oportunidades tiene una limitada cobertura de los pobres (según la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2004, el 63% de los pobres de capacidades, supuesta población objetivo, no recibe beneficios), mientras que la “fuga” de recursos sigue siendo gigantesca (casi el 50% de los recursos se “filtraban” a los no pobres de capacidades).

En contraste con la política federal de focalización, en el DF la universalización se ha hecho efectiva a través de tres programas convertidos en leyes: 1) la Ley del derecho a pensión alimentaria de adultos mayores; 2) La ley del derecho al acceso gratuito de servicios médicos y medicamentos para residentes carentes de seguridad social laboral; y 3) la creación de preparatorias y universidades financiadas por el gobierno local, quien además otorga becas a todos los estudiantes de preparatoria.

En ninguno de estos tres programas los beneficiarios tienen que demostrar que son pobres, por lo que ningún funcionario o líder político tiene facultades para negar o condicionar el apoyo. Por otra parte, si bien en el DF existen algunos programas focalizados (como el de ayuda a discapacitados, a la compra de útiles

escolares y para madres solteras), se pretende que éstos coadyuven a la justicia distributiva, más no que se conviertan en rectores de la política social.

Por otra parte, en el DF la focalización se realiza de forma territorial, es decir, que en las áreas de alta y muy alta marginación todos los habitantes pueden reclamar los beneficios. En cambio, la focalización al estilo Oportunidades se realiza de manera individual, es decir que algunos de los pobladores de las comunidades “beneficiadas” quedan fuera ya sea porque no llenan el requisito ser pobre, por la decisión de burócratas y promotoras; o porque no estaban en sus comunidades cuando se levantó el censo.

Es claro pues que estamos ante dos formas muy distintas de manejar la política social. A nivel federal se deja abierta la posibilidad de seleccionar a los beneficiarios de manera discrecional, lo que los convierte en presa electorera. A nivel local, mediante leyes claras se busca construir ciudadanía, evitando que los programas sociales se utilicen para la manipulación política. ¿Será por ello que quienes gozan de privilegios y están acostumbrados a la trampa y la manipulación temen tanto el lema de un Nuevo Proyecto de Nación?

*El Colegio de México, adamian@colmex.mx