

V. Inclusión social y proceso de democratización en México

M. Gabriela Vázquez Olivera

Hablar de inclusión supone, inevitablemente, hablar también de exclusión; y si a través de estos conceptos buscamos acercarnos a la realidad social actual de América Latina en términos de conocimiento para la acción, es necesario preguntarnos a qué exclusión nos enfrentamos y de qué inclusión hablamos.

De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la definición más común de exclusión social es: “una escasez crónica de oportunidades y de acceso a servicios básicos de calidad, a los mercados laborales y de crédito, a condiciones físicas y de infraestructura adecuada, y al sistema de justicia”, y se afirma que en América Latina y el Caribe la exclusión social afecta principalmente a los grupos indígenas, a los grupos de ascendencia africana, a las mujeres, a las personas con discapacidad y/o a las personas VIH positivas (sobre exclusión social, véase BID: www.iadb.org/sds/SOC/site_3094:s.htm).

Sin embargo, desde sus orígenes la noción de exclusión social ha estado vinculada a una ruptura de los lazos sociales. El concepto de exclusión alude no tanto a una situación o condición, sino a un proceso generado en la sociedad que en las últimas décadas se organiza y funciona en razón de una creciente diferenciación interna y de las más amplias desigualdades.

La exclusión es el efecto de mecanismos, fuerzas y lógicas desintegradoras al interior de la sociedad que ejercen una dinámica excluyente sobre individuos y grupos negándoles las condiciones mínimas de inserción interna, impidiéndoles participar en ella, limitándoles o negándoles el ejercicio de sus derechos. Como señala Alejandro Moreno (2002, p. 164), “hablar de exclusión es hablar de lejanía y al mismo tiempo de encierro. Ya no de frontera sino de muralla, de afuera y de dentro. El que está dentro construye su muralla y delimita y defiende así su territorio. Es el de dentro el que construye la muralla, no el de fuera”.

Exclusión y excluidos son conceptos que implican, de partida, una distinción tajante entre dos sectores de una sociedad, diferenciación que en la actualidad alude a una separación profunda y lacerante que tiene que ver no sólo con distintas condiciones de vida, sino con dinámicas, fuerzas y lógicas que generan unas condiciones en las que para algunos pocos la vida humana se hace posible fácilmente, incluso en la abundancia, y para otros, la mayoría, se trata de condiciones en las que la vida humana misma se dificulta y llega hasta hacerse imposible.

La desigualdad y la fragmentación sociales marcan toda la historia de América Latina pero, en los últimos años, las posibilidades de vida se han reducido a sectores minoritarios. Hoy los excluidos están en todas partes, parecen sobrar, estar condenados a la simple sobrevivencia y no tienen posibilidad alguna de participar en la sociedad a la que pertenecen.

Más de dos décadas de neoliberalismo han significado para América Latina estancamiento económico, continuada y creciente polarización social, altos índices de desempleo y predominio del empleo precario, procesos regresivos en la distribución del ingreso e incremento de la pobreza, así como la reprivatización del Estado y la recolonización del control de los recursos y del capital en su conjunto. Y son precisamente estos procesos agudizados por la estrategia neoliberal los mecanismos que han llevado a la gran mayoría de la población latinoamericana a una situación de exclusión.

Pero, al mismo tiempo, la creciente resistencia mundial contra los efectos del capitalismo neoliberal y del reordenamiento del control imperialista tiene hoy en América Latina uno de sus espacios más activos. En las últimas décadas los pueblos latinoamericanos han venido desarrollando luchas tenaces por ampliar las libertades políticas, sacudirse los horrores de las dictaduras militares, esclarecer la verdad histórica sobre la represión y el genocidio, construir un camino propio y

distinto al del neoliberalismo y reafirmar la soberanía nacional haciendo avanzar la causa de la democracia y la justicia social.

El presente trabajo busca contribuir a la discusión sobre el significado de la inclusión social en la actual realidad latinoamericana a través de algunas consideraciones de carácter general y de la experiencia vivida en la Ciudad de México durante los últimos años.

Neoliberalismo: la exclusión como principio

La persecución del bienestar individual resulta en el bienestar colectivo. Esta proposición es el pilar del pensamiento neoliberal. El vehículo para que esta premisa funcione es el libre juego de las fuerzas del mercado, de ahí la insistencia no sólo de permitir, sino de propiciar y promover el libre juego de la oferta y la demanda en todas las esferas de la vida económica y social.

El ideario neoliberal concibe a la sociedad como la suma de acciones individuales que sancionadas por el mercado en términos de eficiencia conducirán al bienestar de la sociedad en su conjunto; no admite el concepto de derechos sociales, ni acepta la obligación de la sociedad de garantizarlos a través del Estado, y predomina la imagen del individuo por encima de la de categorías sociales y comportamientos colectivos, con lo que parecen existir solamente individuos y políticas correctivas.

El esquema neoliberal no se reduce a una propuesta de recuperación económica, se trata de un proyecto completo de organización de la sociedad que conlleva un sistema de compromisos y articulaciones entre ciertos sectores sociales, liderados por una élite cada vez más reducida del gran capital, que le imprime una elevada característica de exclusión hacia el grueso de la población.

Se excluye a América Latina imponiéndole una competencia desigual en el mercado internacional y forzando la aplicación de políticas y mecanismos que no

se aplican en los países desarrollados. En nuestros países, se excluye a la mayoría de la población a través del no-acceso a bienes básicos y servicios; del acceso desigual a los mercados de trabajo y a la protección social; de la negación de los derechos sociales y de la carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana. Al mismo tiempo se busca generalizar la idea de que el problema no está en el sistema sino en la gente, que son las personas las que se quedan rezagadas por múltiples deficiencias que a ellas mismas compete superar: prejuicios culturales, defectos de carácter, dependencia de la tradición, insuficiente capacitación, etc. De esta manera la exclusión como principio va más allá del mercado constituyéndose en la ética de la sociedad misma y por tanto también de la política y la ciudadanía.

Porque, cito a Raquel Sosa (2001), “ser excluido no significa solamente ser pobre. Significa no haber sido considerado en la determinación de los asuntos públicos. Significa estar ausente de la política que define el rumbo de una sociedad en una época, en un territorio determinado”.

Desde la perspectiva neoliberal la inclusión social sólo puede concebirse en términos de mercado y de ciudadanía, pero de una ciudadanía inseparable del mercado y limitada a la posibilidad de participar en procesos electorales, pero nunca de incidir en la orientación de las políticas. Buscan hacernos sentir que esas formas de inclusión son las únicas posibles y pensables, que son las únicas formas de vida económica, social y política en el momento actual de la historia y, aún más, las enarbolan como un triunfo de la democracia.

Suele decirse que en las últimas décadas del siglo XX, a la par del fortalecimiento del neoliberalismo como fuerza ideológico-política, la democracia triunfó a escala mundial. En América Latina, efectivamente, en los últimos 25 años se han registrado notables avances en materia electoral y se realizan elecciones relativamente limpias y periódicas en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, en el mismo período, la desigualdad social alcanzó dimensiones

alarmantes. De acuerdo con la CEPAL, a pesar de una supuesta mejoría en el último año, la pobreza alcanza hoy a más de 213 millones de personas (véase: www.eclac.cl).

La paradoja mayor democracia-mayor desigualdad sólo puede explicarse recordando que los principios liberales e individualistas indispensables para la legitimación de la democracia política pueden ser congruentes con el pensamiento neoliberal en el que ésta aparece únicamente como un tipo de régimen, es decir, una mediación institucional entre Estado y sociedad encargada de resolver los problemas de cómo y quién gobierna la sociedad a través de mecanismos electorales.

El neoliberalismo contempla una participación selectiva del Estado que además de instrumentar las reformas económicas requeridas, en su vertiente política da cabida a reformas acordes con los principios liberales que favorecen los procesos electorales pero excluyen aquellos elementos de la democracia asociados a los principios y mecanismos de la igualdad.

Al parecer, como señala Manuel Antonio Garretón (2001), la presencia de regímenes y políticas autoritarios que desarticularon y revirtieron los procesos de democratización social en América Latina implicó en los regímenes posteriores una incorporación del *ethos* liberal, una revalorización de la democracia política y de la construcción de las instituciones que le son propias. La llamada reforma del Estado que de alguna manera posibilitó mayor autonomía de la política significó, sin embargo, incremento de la pobreza, las desigualdades y la desarticulación de antiguas formas de relación entre Estado y actores sociales, debilitando la capacidad organizativa de éstos.

Pero es necesario recordar también que a lo largo de la historia en nuestros países la lucha por la democracia ha estado mucho más cerca del ideal igualitario, comunitario e inclusivo que del libertario e individualista. La democratización ha

sido entendida en la memoria histórica colectiva más como proceso de inclusión, de construcción de espacios de poder público y de una colectividad asociada a la disminución de desigualdades, que como un conjunto de instituciones de gobierno acordes a los valores liberales y a reducidas expresiones electorales.

Durante la década de los años noventa los excluidos, las víctimas de las políticas neoliberales empezaron a movilizarse y a organizarse de distintas maneras para protestar contra los procesos desatados y para resistir su continuación y profundización. En algunos casos, como resume Aníbal Quijano (2004), esas protestas y movilizaciones han producido auténticos estallidos sociales, la crisis y en algunos casos la remoción de varios gobiernos, y han posibilitado en algunos países de la región la elección de gobiernos de coaliciones identificadas con la izquierda o centro izquierda que, desde distintas perspectivas y con diferentes planteamientos, participan, en general, de un mismo sentimiento en contra de los ajustes y lineamientos impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y buscan revertir los efectos del neoliberalismo en sus respectivos países.

Y es que –cito a Rolando Cordera– “la concentración de recursos y oportunidades (...) es un argumento *prima facie* contra la oferta básica de igualdad de que es portadora toda democracia moderna. El reconocimiento cotidiano de la inequidad abre una perspectiva de reclamos desde la democracia que pueden poner en entredicho las raíces mismas del Estado cuando éstas son leídas, como en el presente, sólo en código liberal. (...) La democracia, para ser efectivamente moderna, tiene que asumir el compromiso del Estado y de la economía con el bienestar generalizado y equitativo de su población (Cordera Campos, p. 331).

Los gobiernos de Hugo Chávez en Venezuela (1998), Ricardo Lagos en Chile (1999), Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil (2002), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004) y Evo Morales en Bolivia (2005), enfrentan el desafío de construir verdaderas democracias que abran el camino de

la inclusión social entendida como ejercicio efectivo de derechos y una ciudadanía plena.

Por ello el debate no se puede reducir exclusivamente a la eficiencia e impacto de los programas que se instrumenten, sino que debe ser abordado en el terreno de los proyectos políticos que obedecen a concepciones distintas sobre cómo organizar la sociedad y en función de qué intereses satisfacer necesidades. Se trata, en el fondo, de un debate del modo en que los recursos sociales son asignados y apropiados, respecto de quién o quiénes instrumentan ese reparto, de los criterios con los cuales esto se realiza y, por lo tanto, de los sujetos que participan en el proceso. Es decir, de un debate en torno a la inclusión social.

Neoliberalismo, exclusión social y proceso de democratización en México

La puesta en marcha del modelo neoliberal en México no difiere de manera importante de la forma en que éste se impuso en la mayoría de los países latinoamericanos, y sus efectos han sido también los mismos: profundización de las desigualdades, incremento de la pobreza, precarización del trabajo, concentración del ingreso y mayor subordinación al gobierno norteamericano y a los organismos financieros internacionales. Pero también la sociedad mexicana ha desarrollado luchas importantes por la democracia, los derechos indígenas, la soberanía nacional y contra la privatización de la energía, la educación y la seguridad social.

Para la instrumentación del esquema neoliberal en México se contó con una correlación de fuerzas interna favorable a los sectores de la burguesía vinculados al mercado internacional, que se habían fortalecido durante los últimos años con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y con un terreno abonado para la crítica fácil al estatismo, al populismo y al proteccionismo, con base en una interpretación particular y sesgada de la experiencia de nuestro país con el anterior modelo de desarrollo, centrado en la ineficiencia del Estado de bienestar y el enorme crecimiento de la deuda externa.

La retirada del Estado como inversionista y como agente activo del crecimiento económico se realizó a través de una drástica reducción de la inversión y del gasto público, la privatización de las empresas paraestatales, una abrupta apertura comercial, apoyo incondicional a las pocas empresas orientadas hacia el mercado externo, así como de la desregulación y expansión del sistema financiero.

Paralelamente se fue imponiendo un profundo viraje a la política social con la sustitución de la reivindicación de los derechos sociales, por el combate a la pobreza; de la responsabilidad social del Estado, por la discrecionalidad para aplicar programas focalizados; de la tendencia hacia la universalidad de los servicios sociales públicos, por la definición de un paquete de servicios “esenciales”; por la reducción del gasto social y el traslado al mercado de la mayor parte de los servicios/beneficios sociales (Laurell, 1995).

Las transformaciones realizadas en la orientación de la política económica y en la política social implicaron también modificar las formas de articulación y de mediación con las que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejerció el poder durante cerca de 60 años. Hasta 1982 el régimen respaldó su permanencia apoyándose en un proceso económico que mediante el empleo formal incluía a amplios sectores de la población a los beneficios del crecimiento económico; las privatizaciones, el incremento del desempleo y la caída del salario real fueron las primeras manifestaciones de la ruptura del pacto social sustentado en el trípode gobierno-sindicatos-empresa que a través de mecanismos autoritarios y corporativos fue uno de los principales sustentos de los gobiernos priístas con el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones.

La poca resistencia de las grandes centrales sindicales oficiales a las medidas adoptadas puso de manifiesto la debilidad de un sindicalismo cuya fuerza venía en gran medida del propio Estado; así mismo, la crisis de 1982 abrió un proceso de recomposición de los grupos económicos ya que implicaron una ruptura con el

llamado sector empresarial nacional que hasta entonces había sido beneficiado por la política económica centrada en el mercado interno.

Durante el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), como corolario de la crisis de la deuda externa, tuvieron lugar las más drásticas reducciones de la inversión y el gasto público, el retiro de los subsidios a productos y alimentos básicos (pan, tortilla, leche, productos agrícolas) y se inició el proceso de privatización de las empresas paraestatales, registrándose altos índices de desempleo, una abrupta caída del salario real y un marcado proceso de concentración del ingreso. Eran apenas los primeros pasos para transitar hacia el esquema neoliberal imponiendo los mecanismos generadores de exclusión social que se han mantenido a lo largo de todos estos años.

Pese a las carencias económicas, la respuesta de la población ante los sismos de 1985 fue el inicio del fortalecimiento de la organización ciudadana, que supo actuar de manera solidaria y valiente frente a un gobierno que paralizado por el desastre dejó a la deriva a la población. Tres años más tarde se registró la primera coyuntura del quiebre político que las medidas adoptadas precipitaron. En las elecciones presidenciales de 1988 la ciudadanía se volcó a las urnas para votar a favor del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas quien se enfrentaba al candidato oficial Carlos Salinas de Gortari, uno de los principales ideólogos y promotores del proyecto neoliberal en México. Es de dominio público que la “caída del sistema” de cómputo para el conteo de los votos fue sólo el preámbulo para concretar un burdo fraude electoral que, con apoyo del Partido Acción Nacional (PAN), llevó a la presidencia a Salinas de Gortari dando al régimen priísta doce años más de vida.

El Partido de la Revolución Democrática (PRD) nació en 1989 al calor de la campaña presidencial de Cárdenas y de las movilizaciones sociales en contra de los fraudes electorales que se produjeron en el país sobre todo en el período

1988-1994, años en los que logró convertirse en la tercera fuerza electoral del país.

Con Salinas de Gortari (1988-1994) la apertura comercial se constituyó en el eje de la política económica, se redujeron las tasas arancelarias, nuevos sectores de la economía nacional fueron abiertos a las inversiones extranjeras (entre ellas algunas actividades petroquímicas) y fueron privatizadas la mayoría de las empresas industriales y mineras paraestatales, las dos grandes compañías aéreas de capital público (Mexicana de Aviación y Aeroméxico), la sociedad telefónica Telmex y los bancos comerciales. El Estado se retiró también de la televisión (con la venta de Imevisión), de los seguros y vendió Miconsa, el segundo productor de harina de maíz en el país. También se dieron los primeros pasos tendientes a alcanzar la llamada flexibilidad del trabajo a través de modificaciones importantes o incluso la desaparición de los contratos colectivos en muchas empresas, y el desfinanciamiento de las instituciones de seguridad social constituyó la base para instrumentar la privatización de los fondos de pensiones.

Frente a ello se intensificó la lucha de los sindicatos independientes que, a pesar de la situación de debilidad en que el nuevo esquema los coloca, han sido el eje de la resistencia a la privatización de los más importantes recursos naturales del país, como el petróleo y la electricidad, y de las instituciones de seguridad social.

La población campesina excluida en buena medida de los beneficios del crecimiento económico con el modelo anterior, sufrió durante el período salinista un nuevo golpe con la modificación del artículo 27 constitucional y de la correspondiente Ley Nacional Agraria que transformaron el modelo de propiedad, de asociación y de producción del sector agrícola y legalizaron las medidas que han privilegiado los cultivos estandarizados para la exportación, descartando los granos alimenticios tradicionales que no son competitivos en el mercado mundial.

Se introdujeron también dos cambios importantes al artículo tercero constitucional: con el primero se eliminaron las limitaciones para que la iglesia pudiera brindar servicios educativos manteniendo el principio de la educación laica; con el segundo, se limitó la responsabilidad del Estado a la educación básica dejando en la penumbra la responsabilidad respecto de la educación media y superior, y se suprimieron las restricciones que tenían los particulares en la prestación del servicio educativo.

Así mismo en 1993 se aprobó la reforma en la Constitución que brinda autonomía al Banco de México, acotando las operaciones de crédito interno del gobierno y responsabilizando a ese organismo de garantizar las políticas anti-inflacionarias y de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, es decir, estableciendo como prioridad el equilibrio de la macroeconomía aunque ello signifique restricciones para el crecimiento económico.

Durante el gobierno de Salinas se establecieron también nuevas formas de control y corporativismo que sustituyeron a las tradicionales organizaciones del llamado sector popular del PRI, a través del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) puesto en marcha en 1989.

El Pronasol fue el primer paso para modificar la relación entre el Estado y la sociedad ubicando como interlocutores principales a grupos de personas en situación de pobreza seleccionados discrecionalmente por el gobierno, con el objetivo de realizar en sus comunidades obras de infraestructura básica. El gobierno organizó los llamados Comités de Solidaridad que bajo la idea de “corresponsabilidad” se encargaron de coordinar a la población seleccionada para brindar aportaciones ya fuera en tiempo de trabajo, dinero o especie a las obras realizadas. Empezó así a modificarse en la población la noción de Estado como Estado benefactor para convertirse en Estado “socio” del desarrollo con lo que las comunidades seleccionadas eran incluidas no para ejercer sus derechos sino para proporcionar mano de obra gratuita. En la práctica el gasto destinado al Pronasol

no se ejerció de acuerdo con la geografía de la pobreza, sino con la electoral y fue fundamental para reconstruir la legitimidad simbólica del sistema político en el imaginario social, a través de un esquema clientelar donde el protagonista central era el presidente de la República.

Los acontecimientos políticos del último año del gobierno salinista evidenciaron con gran fuerza los efectos de doce años de neoliberalismo en el país. Numerosas marchas tuvieron lugar casi a diario en la capital y otras ciudades importantes para protestar por las medidas adoptadas y los movimientos realizados en torno a la exigencia de demandas sectoriales se sucedieron unos a otros, casi ininterrumpidamente.

La salida a luz pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1º de enero de 1994, día en que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, puso al descubierto la intensificación de los niveles de miseria y exclusión a los que se había arrojado a los campesinos e indígenas en vastas regiones del país. Sus principales demandas se han formulado claramente en términos de inclusión social y bajo la consigna de Nunca más un México sin nosotros pusieron sobre la mesa de discusión la exigencia generalizada de espacios de participación y representación en la toma de decisiones en todos los niveles de gobierno.

Los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu evidenciaron las pugnas de poder en la cúpula gobernante, la corrupción prevaleciente y los vínculos del gobierno con el narcotráfico.

Sin embargo, las nuevas formas que asumió el corporativismo durante el régimen de Salinas y el argumento de que cualquier cambio tendría consecuencias dramáticas en la estabilidad del país, fueron elementos decisivos para que en las elecciones presidenciales de 1994 resultara nuevamente triunfador el PRI.

De las medidas adoptadas durante el sexenio de Ernesto Zedillo (1994-2000), además del llamado “error de diciembre” que provocó una devaluación del peso mexicano de 15,3%, sobresale la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) como respuesta al crecimiento vertiginoso de las carteras vencidas del sistema bancario. A través del FOBAPROA los créditos “irrecuperables o por recuperar” fueron trasladados al Estado en forma de deuda pública.

La política social asumió con mayor claridad su orientación neoliberal con la modificación en la distribución del presupuesto destinado a los estados y municipios para el desarrollo regional, conocido como el Ramo 26 que, a partir de 1996 se denomina “Acciones para superar la pobreza” y que empezó a ser asignado en función de las medidas estadísticas estatales de pobreza. Se generó así un cambio cultural en la visión de los pobres transformándolos de sujetos con derechos, en beneficiarios de programas focalizados.

Con el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), que se constituyó en uno de los ejes centrales de la política social, se establecieron nuevas formas de focalización para garantizar que los apoyos públicos llegaran únicamente a las familias en condición de pobreza extrema en las zonas rurales del país y se adoptaron fielmente los lineamientos de los organismos financieros internacionales que plantean el combate a la pobreza a través de transferencias directas que establecen una supuesta “corresponsabilidad” individual, es decir, un condicionamiento a través del cual se ejerce un control individualizado de la población a cambio de una transferencia monetaria que no cambia sustancialmente sus condiciones de vida.

Pero fue también durante el sexenio del Ernesto Zedillo cuando se registraron avances importantes en la lucha por la democratización.

El EZLN mantuvo una activa presencia en la vida política del país y en el ámbito internacional impulsando foros y consultas en torno a la autonomía de los pueblos indios que desembocaron en los Acuerdos de San Andrés. En las ciudades se multiplicaron las protestas ciudadanas y los movimientos por demandas específicas. El PRD encabezó la movilización contra la implantación del FOBAPROA, y fue ocupando algunos espacios a través de triunfos electorales a nivel municipal y estatal, así como mayor presencia en el Congreso. Así mismo, con una prolongada huelga en la Universidad Nacional Autónoma de México se logró mantener la gratuidad de la educación en la máxima casa de estudios del país.

Triunfos importantes en la lucha por la democratización del país se alcanzaron en 1996 cuando se logró la ciudadanización de los órganos electorales arrancándole con ello al gobierno la organización de dichos procesos y en 1997 cuando finalmente los habitantes del Distrito Federal pudieron elegir al representante del Poder Ejecutivo local y fue creada la Asamblea Legislativa.

A partir de diciembre de ese mismo año Cuauhtémoc Cárdenas se convirtió en el primer Jefe de Gobierno de la ciudad más grande del país.

El voto ciudadano fue respetado también tres años después, en julio del año 2000, haciendo posible la salida del PRI de Los Pinos después de 71 años de sucesivos gobiernos. Para la presidencia resultó victorioso en la contienda electoral Vicente Fox del Partido Acción Nacional, y en el Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador fue electo Jefe de Gobierno.

Sin embargo la llegada a la presidencia de Vicente Fox y del Partido Acción Nacional, de fuerte raigambre conservadora, no significó cambios importantes en la orientación de la política económica ni en el sistema de dominación política. El discurso “del cambio” y el ofrecimiento de un rápido crecimiento en la práctica han significado profundización de los mecanismos neoliberales y mayor subordinación

a los organismos financieros internacionales. De ello dan cuenta la persistencia de la pobreza que alcanza en la actualidad a más de la mitad de la población; la concentración del ingreso; el desempleo y la precarización del trabajo; el rápido crecimiento del llamado empleo informal, así como los 400 mil mexicanos que cada año se ven obligados a cruzar la frontera del norte en busca de formas de sobrevivencia que no encuentran en su país. Diariamente aumenta el número de hogares que se sostienen con las remesas enviadas por los mexicanos desde Estados Unidos cuyo monto en 2004 representó 2,5% del Producto Interno Bruto (PIB).

Con el programa Oportunidades, un rediseño del Progresá, la política social se ha visto reducida a un programa en el que la asistencia de los niños a la escuela y de las madres a los centros de salud de manera puntual y controlada son condición que los pobres seleccionados para ser beneficiarios deben cumplir a cambio de cierta transferencia monetaria.

A este programa, que ha recibido diversos reconocimientos internacionales, se destina la mayor parte del presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Social federal (Sedesol), encargada de su operación. Los recursos son entregados a las mujeres jefes de familia, la selección de beneficiarias se hace mediante el método de focalización por hogares y recertificación de las familias, de tal manera que la decisión de la inclusión de beneficiarios es facultad de la autoridad. Se trata de un programa altamente focalizado, diseñado con un enfoque esencialmente rural de la pobreza, en el cual, como señala Pablo Yanes (2004), “no es la ciudadanía la que ejerce sus derechos, sino el Estado el que obliga a la asistencia a sus servicios”, y se excluye a todos aquellos que a juicio de Sedesol no cumplen con los requisitos establecidos o se encuentran por encima de la línea de pobreza de capacidades definida por dicha Secretaría”.

El corporativismo y la corrupción siguen siendo pilares de un régimen en esencia autoritario mientras que la mayoría de la población continúa careciendo de los

espacios y mecanismos que permitan un ejercicio pleno de sus derechos, con lo que la exclusión social se ha extendido en el país. Como señala Rosa Albino Garavito (2004): “si ahora nos encontramos en el período de la alternancia política, esto no significa que hayamos iniciado la transición a la democracia (...) Si pensamos que un sistema democrático no se reduce y agota en procesos electorales sino que es necesario entender la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, ciertamente la actual etapa de democracia electoral no es suficiente para alcanzar ese sistema de vida que señala nuestra Constitución Política”.

Los mexicanos nos encontramos hoy inmersos de nueva cuenta en un proceso electoral para elegir, entre otros, al presidente de la República; se trata de un proceso que ha abierto grandes expectativas porque se percibe la posibilidad de que podría llegar a la presidencia el candidato de la alianza *Por el bien de todos*, que se ha pronunciado en el discurso y en la práctica en contra del proyecto neoliberal. Las posibilidades de triunfo de Andrés Manuel López Obrador tienen en el desempeño de su administración al frente del gobierno del Distrito Federal uno de sus principales sustentos, por ello me permito exponer algunos elementos de lo que ese gobierno ha significado en términos de inclusión social y construcción de ciudadanía para los habitantes de la ciudad.

Aportes del gobierno del Distrito Federal a los procesos de inclusión social y democratización en México

Uno de los logros más importantes en la lucha por la democratización en México ha sido que las fuerzas democráticas y de izquierda encabecen desde 1997 el gobierno del Distrito Federal. En estos años, pese a las restricciones derivadas de una inconclusa reforma política y a no tener la política económica del país en sus manos, el gobierno de la Ciudad ha abierto el camino para sentar las bases de un rumbo distinto en donde la prioridad la tienen el desarrollo social y el bienestar de la población.

Con base en la experiencia y los aportes de las administraciones de Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles, la administración de Andrés Manuel López Obrador a partir de diciembre del año 2000 estableció los lineamientos orientados a crear mecanismos de inclusión social basados en la institucionalización de los derechos sociales universales y la promoción de la equidad.

Las primeras medidas de la nueva administración sorprendieron gratamente a la ciudadanía: se redujo el salario del Jefe de Gobierno y todos los altos funcionarios públicos, se modificó la estructura orgánica de la administración eliminando todos aquellos puestos que implicaran duplicidad en las funciones y se instrumentó un plan general de austeridad para eliminar gastos superfluos y privilegios que hasta entonces habían tenido los servidores públicos; con ello se logró un ahorro de 11.000 millones de pesos (más de mil millones de dólares) en el período 2001-2005, que se orientó hacia los programas sociales (véase Secretaría de Finanzas del Gobierno del Distrito Federal: www.finanzas.gob.mx).

La afirmación de que *un pueblo pobre no puede tener un gobierno rico*, reiterada ahora por López Obrador durante su campaña electoral, ha tenido amplia aceptación entre la población pero son sin duda los programas sociales los que más han contribuido a modificar la percepción de lo que puede y debe ser la relación del gobierno con la ciudadanía.

Bajo el lema *por el bien de todos, primero los pobres* desde el inicio de su administración López Obrador puso en marcha el Programa Integrado Territorial (PIT), que incluye diez subprogramas: apoyo a adultos mayores, a personas con discapacidad, a niños y niñas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, a la producción rural, a consumidores de Leche Liconsa; desayunos escolares; ampliación y rehabilitación de vivienda; rescate de unidades habitacionales; créditos a microempresarios, y apoyo al empleo.

Los subprogramas son instrumentados por distintas Secretarías y cada uno de ellos tiene lógicas de operación distintas, aunque la mayoría implica transferencias monetarias que bajo distintas modalidades las autoridades entregan a los beneficiarios directamente y sin ningún condicionamiento. En todos los casos su cobertura se ha ido ampliando con base en la inclusión de la población en los programas de acuerdo al grado de marginación de las unidades territoriales donde viven.

Frente a las limitaciones de presupuesto la focalización territorial con tendencia hacia la universalidad ha sido uno de los criterios fundamentales para la aplicación de los programas. Se tomaron como unidades básicas de planeación las 1,352 Unidades Territoriales en que el Instituto Electoral del Distrito Federal dividió la Ciudad de acuerdo con la Ley de Participación Ciudadana. Para la determinación del grado de marginación de cada una de ellas se establecieron cuatro dimensiones (educación, ingresos, vivienda y bienes del hogar) y se construyeron seis indicadores de carencias a partir de las variables de la base de datos a nivel de manzanas del Censo del año 2000 realizado por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI). Con base en ello se definieron cinco grados de marginación: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo, para clasificar las unidades territoriales (cf. Gobierno del Distrito Federal, 2004).

Todos los subprogramas del PIT empezaron a instrumentarse en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación, y paulatinamente, de acuerdo a las posibilidades del presupuesto, han ido incluyendo también a los habitantes de las unidades territoriales de media, baja y muy baja marginación. El más conocido y en el que se ha logrado mayores avances es el de Apoyo a Adultos Mayores que alcanzó la cobertura universal y se estableció por ley como Pensión Universal Ciudadana a partir del año 2003. Se trata de una transferencia mensual de medio salario mínimo a la que tienen derecho todos los adultos de 70 años y más con residencia efectiva de al menos tres años en el Distrito Federal y que proporciona también atención médica y medicamentos gratuitos en el Sistema de Salud del

gobierno de la Ciudad y visitas médicas domiciliarias. Al iniciar el programa sólo cuatro de cada diez adultos mayores de 70 años contaban con una pensión de seguridad social, actualmente prácticamente todos (390 mil adultos mayores) reciben cada mes su pensión sin condicionamiento de ningún tipo (Informe de la Secretaría de Salud, 2005).

Cabe mencionar que, como señala Pablo Yanes, “de la pensión ciudadana resalta la importancia que ha tenido en la mejora de la alimentación de las personas mayores, el acceso a bienes antes inalcanzables y a un mejor cuidado de la salud. Sin embargo, tan importantes como estos indicadores son los derivados del cambio en la dinámica social. Esto es: muy probablemente el impacto más duradero y profundo de la pensión ciudadana sea la mayor autonomía de las personas mayores en la ciudad, el mayor respeto en el ámbito familiar, su mayor visibilidad en el espacio público, la mejora en su autopercepción así como el respeto social y el proceso de dignificación que por múltiples formas se manifiesta en la vida cotidiana del Distrito Federal” (Yanes, op. cit.).

Estos últimos aspectos son significativos porque las políticas que buscan impulsar la inclusión social implican no sólo resolver las carencias en las que vive la población sino también reconocer sus demandas, su organización, su visión del mundo y la construcción de los espacios necesarios para el ejercicio de sus derechos.

Otros programas que avanzan en esa dirección son el apoyo económico a personas con discapacidad permanente que alcanzó en diciembre de 2004 una cobertura de 100% en las unidades territoriales de muy alta marginación y 63% del total de personas con discapacidad en la ciudad; el programa de desayunos escolares que desde el año 2001 fue reorientado para dar prioridad a las escuelas ubicadas en unidades territoriales de muy alta y alta marginación, en lugar de aquellas en las que se registraba un mejor desempeño escolar como se hacía anteriormente; y el programa de apoyo a hijos de madres solteras que, aunque no

ha alcanzado gran cobertura, implica el reconocimiento de las dificultades que enfrentan más mujeres cada día en la ciudad.

Con ese mismo criterio fue creado el Sistema de Bachillerato del Distrito Federal conformado por dieciséis preparatorias construidas en unidades territoriales de muy alta y alta marginación que ofrecen la posibilidad a los habitantes de esas colonias de acceder gratuitamente a una educación de calidad a nivel medio superior.

La focalización territorial también fue la base para el diseño del Programa de Atención a Jóvenes en Situación de Riesgo a través del cual se ofrecen posibilidades de estudio, capacitación para el trabajo y prácticas comunitarias a jóvenes que no estudian ni trabajan con la finalidad de evitar que los jóvenes se incorporen a bandas delictivas. En este caso la selección de las unidades territoriales no fue la marginación sino los lugares de residencia de las familias de los jóvenes recluidos en los centros penitenciarios del Distrito Federal. El programa no incluye una transferencia directa de recursos sino que absorbe los gastos de las actividades que se les ofrecen y a través de tutores, ciudadanos con reconocidos de las propias comunidades, se abren espacios de convivencia y de protección comunitaria a los jóvenes que se enfrentan cotidianamente a situaciones de violencia intrafamiliar, drogadicción, abandono y desprotección.

Esta suerte de focalización territorial ha suscitado críticas de especialistas que consideran que el criterio de marginación no permite ubicar con precisión a las familias en condición de pobreza que viven en unidades territoriales de media, baja y muy baja marginación y que, por lo tanto, quedan fuera del beneficio de los programas. Así mismo, se ha cuestionado el que se brinde apoyo directo a los individuos, sin que éste pase por la organización de la población, con lo que se limitan las posibilidades de participación ciudadana. Se trata sin duda de argumentos importantes que deben ser considerados, en el primer caso para subsanar las deficiencias en términos de inclusión en los programas y, en el

segundo, para hacer frente a uno de los aspectos centrales de la construcción de la democracia, es decir, abrir cauces a la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos públicos, en la que si bien se ha avanzado aún queda mucho por hacer.

En el caso de México uno de los problemas centrales a los que se enfrenta el gobierno de la Ciudad es la necesidad de romper con los mecanismos corporativos y clientelares propios de un régimen patrimonialista, autoritario y excluyente como ha sido el de nuestro país. El hecho de que el acceso a la mayoría de los programas sea personal y directo, no a través de grupos ni gestores de ningún tipo, responde a esta situación.

La instrumentación de los programas descansa en el trabajo de promotores y educadoras para la salud, que recorren permanentemente las unidades territoriales estableciendo contacto con los ciudadanos tanto para su incorporación a los programas como para el seguimiento de los mismos; paralelamente se realizan asambleas vecinales dos veces al año en las unidades territoriales, la primera para presentar los programas de trabajo y presupuestos destinados a cada una de ellas y la segunda para rendir cuentas a la ciudadanía de los recursos ejercidos. Al mismo tiempo se promueve la organización vecinal para realizar proyectos específicos: por ejemplo, el Programa de Rescate de Unidades Habitacionales opera a través de asambleas en las que los vecinos deciden qué trabajos de mejoramiento se deben realizar y eligen un comité de administración y otro de supervisión que son los que manejan los recursos proporcionados por el gobierno; de manera similar operan el Programa de Apoyo a Pueblos Originarios y el Programa Vecinal de Cultura, a través de los cuales grupos de vecinos reciben apoyo económico y asesoría para realizar actividades artísticas y culturales orientadas a rescatar la memoria histórica y fortalecer la identidad de pueblos, colonias, barrios y unidades habitacionales de la ciudad.

Es importante referir también otros programas que han permitido reestablecer en la población la noción de exigibilidad de sus derechos. El Programa de Atención Médica y Medicamentos Gratuitos atiende a todas aquellas familias excluidas de la protección de los sistemas de seguridad social vinculados al mercado formal de trabajo (IMSS, ISSSTE, etc.) buscando complementar las opciones que permitan ejercer el derecho a la salud; y los programas de Libros de Texto Gratuitos para Estudiantes de Secundaria y Útiles Escolares gratuitos para los alumnos de preescolar, primaria y secundaria de las escuelas públicas del Distrito Federal, puestos en marcha en función del derecho a la educación, a pesar de que el gobierno de la ciudad fue excluido del proceso de descentralización de la educación básica y que ésta sigue en manos del gobierno federal.

No pueden dejar de mencionarse también los programas impulsados por las distintas dependencias para atender a grupos específicos: niños, indígenas, mujeres, personas en situación de calle, así como a la prevención y atención de problemáticas como la violencia intrafamiliar y las adicciones.

Los esfuerzos realizados han significado una relativa mejoría en las condiciones de vida de la población, un ejemplo de que es posible otra forma de relación entre el gobierno y la ciudadanía; el fortalecimiento en la población de la noción de exigibilidad con relación a los derechos políticos y sociales, así como la apertura de algunos espacios de participación ciudadana. Al mismo tiempo es necesario reconocer que se ha avanzado poco en la reestructuración institucional; que los espacios y mecanismos de participación ciudadana son limitados en lo que se refiere a la toma de decisiones; que el corporativismo y el clientelismo no han sido erradicados; y que al no tener en sus manos la política económica, el gobierno de la ciudad ha podido incidir de manera limitada en la disminución de la desigualdad social.

Pese a ello, Andrés Manuel López Obrador, al igual que otros gobernantes latinoamericanos, es acusado de populista y señalado por realizar acciones

“irresponsables” y “aventureras”; queda claro que en vocabulario neoliberal la palabra populismo sirve para intentar descalificar la prioridad de lo social y a aquellos que buscan traducir en proyecto político las necesidades de la población.

A la búsqueda de una hegemonía política basada en el mercado y la homogeneización de patrones de comportamiento y de valores con los que el gobierno federal busca manipular conciencias y movimientos e incidir en la aprobación de sus acciones, el gobierno del Distrito Federal ha contrapuesto el compromiso con el ejercicio de los derechos, la promoción de la equidad, la dignidad, el sentimiento de orgullo por la ciudad y la esperanza.

Cómo estas vivencias han incidido en el proceso de democratización del país se hizo tangible con la movilización ciudadana en contra del desafuero de Andrés Manuel López Obrador y en apoyo al gobierno de la ciudad. Con el movimiento ciudadano sostenido durante varias semanas, los pronunciamientos y manifestaciones de los más diversos sectores de la población y una marcha que reunió a más de un millón de personas, se logró evitar la destitución del Jefe de Gobierno y se garantizó su participación en la actual contienda electoral.

Los avances han sido significativos, pero sin duda falta mucho por hacer. Conquistar la equidad, construir una democracia asociada a la igualdad, garantizar el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos, reconstruir el desgarrado tejido social y construir una sólida cohesión social siguen siendo los grandes retos que nos reclaman una respuesta inmediata cuando hablamos de inclusión social.

Bibliografía

- “Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México” en *Economía Mexicana, nueva época*, vol. VI, nº 1, México, primer semestre 1997.
- Balboa, Juan (2006) “Aumenta el número de hogares que se sostienen con las remesas: Conapo”, *La Jornada*, 12 de enero de 2006.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. http://www.iadb.org/sds/SOC/site_3094:s.htm.
- CEPAL (2005) *Panorama social de América Latina 2005*. Documento informativo: www.eclac.cl.
- Cordera Campos, Rolando (2006) “La desigualdad marca nuestra historia”; Revista *Nexos*, año 28, vol. XXVIII, nº 338, febrero, p. 31, México.
- De la Garza Toledo, Enrique (2000) “La flexibilidad del trabajo en América Latina” en: De la Garza, Enrique (coord.) *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. El Colegio de México/ FLACSO/UAM/FCE, México.
- Garavito Elías, Rosa Albino (2004) “Democracia participativa y fin de régimen”, Revista *Memoria* nº 179, México, enero 2004.
- Garretón, Manuel Antonio (2001) “Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales”; en: Rolando Franco (coordinador) *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*; México; Siglo XXI /CEPAL.
- Gobierno del Distrito Federal (2004) *Metodología para la medición de la marginación en el Distrito Federal*, abril.
- Informe de la Secretaria de Salud ante la Asamblea Legislativa el 20 de Octubre de 2005: www.salud.df.gob.mx.
- Laurell, Asa Cristina (1995) “Para pensar una política social alternativa”, en: Carlos M. Vilas (coord.) *Estado y políticas sociales después del ajuste*. UNAM/Nueva Sociedad, Caracas.
- Moreno, Alejandro (2002) “Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas, políticas y capacidades en el ámbito social” en: Edgardo Lander (compilador) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires, CLACSO/UNESCO.
- Quijano, Aníbal (2004) “El laberinto de América Latina: ¿hay otras salidas?” *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, vol. 10, nº 1 (enero- abril).
- Sosa, Raquel (2001) “Exclusión y conocimiento social”. Ponencia presentada en la Primera Conferencia Regional de la Asociación Internacional de Sociología en América Latina, Porlamar, Isla de Margarita, Venezuela, 7 al 11 de mayo de 2001.
- Yanes, Pablo (2004) “La centralidad de los derechos: eje de la política social del gobierno del Distrito Federal”. Ponencia presentada en el VII Seminario Sobre Política Social organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, octubre de 2004.