

Seminario - Taller

“Los desafíos para construir la seguridad social universal en México”

**APUNTES SOBRE EL ANÁLISIS Y
DESARROLLO DE PACTOS SOCIALES EN
TORNO A UNA PROTECCIÓN SOCIAL
INCLUSIVA**

*Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social
CEPAL*

México, 10 y 11 de octubre de 2013



HORIZONTE

- “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir” señala la necesidad de:

Lograr pactos sociales basados en un enfoque de derechos que se traduzcan “en más oportunidades para quienes menos tienen” (CEPAL - Naciones Unidas, 2010)

Generar pactos fiscales, que permitan sostener en el tiempo políticas sociales para garantizar esos derechos

PROBLEMÁTICA:

No obstante, en general observamos:

- **Primacía de dinámicas político-electorales que sitúan a las políticas sociales en un horizonte de corto plazo**
- **Según el caso, discontinuidad, insuficiencia, inestabilidad, inmovilidad, imprevisibilidad de las políticas adoptadas**

INTERROGANTES

- **¿Qué nos transmiten experiencias latinoamericanas recientes?**
- **¿Pueden identificarse actores, prácticas y factores como facilitadores u obstaculizadores para el advenimiento de estos acuerdos?**
- **¿Cómo analizar experiencias concretas de pactos y consensos en el sector de la política social? (*ex post*)**
- **¿Cómo evaluar las posibilidades para el surgimiento de consensos en torno a estrategias para la superación de la pobreza, la protección social, y el combate a la desigualdad? (*ex ante*)**

UNA ESTRATEGIA HETERODOXA PARA PENSAR UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL SURGIMIENTO DE PACTOS

- 1- *Caja de herramientas*: Revisión de varios marcos analíticos sobre las políticas públicas en democracia y reflexión sobre lo que es un pacto desde cada uno**
- 2- Análisis de procesos concretos de reformas** en los que se generaron consensos o acuerdos con implicancias de largo plazo (*Fuentes*: literatura, prensa, entrevistas)
- 3- Relevar los elementos** que conviene revisar y analizar en general
- 4- Extraer aprendizajes o conclusiones** generales

OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS

Analizar procesos concretos en los que se generaron consensos o acuerdos de largo plazo en tres países de la región:

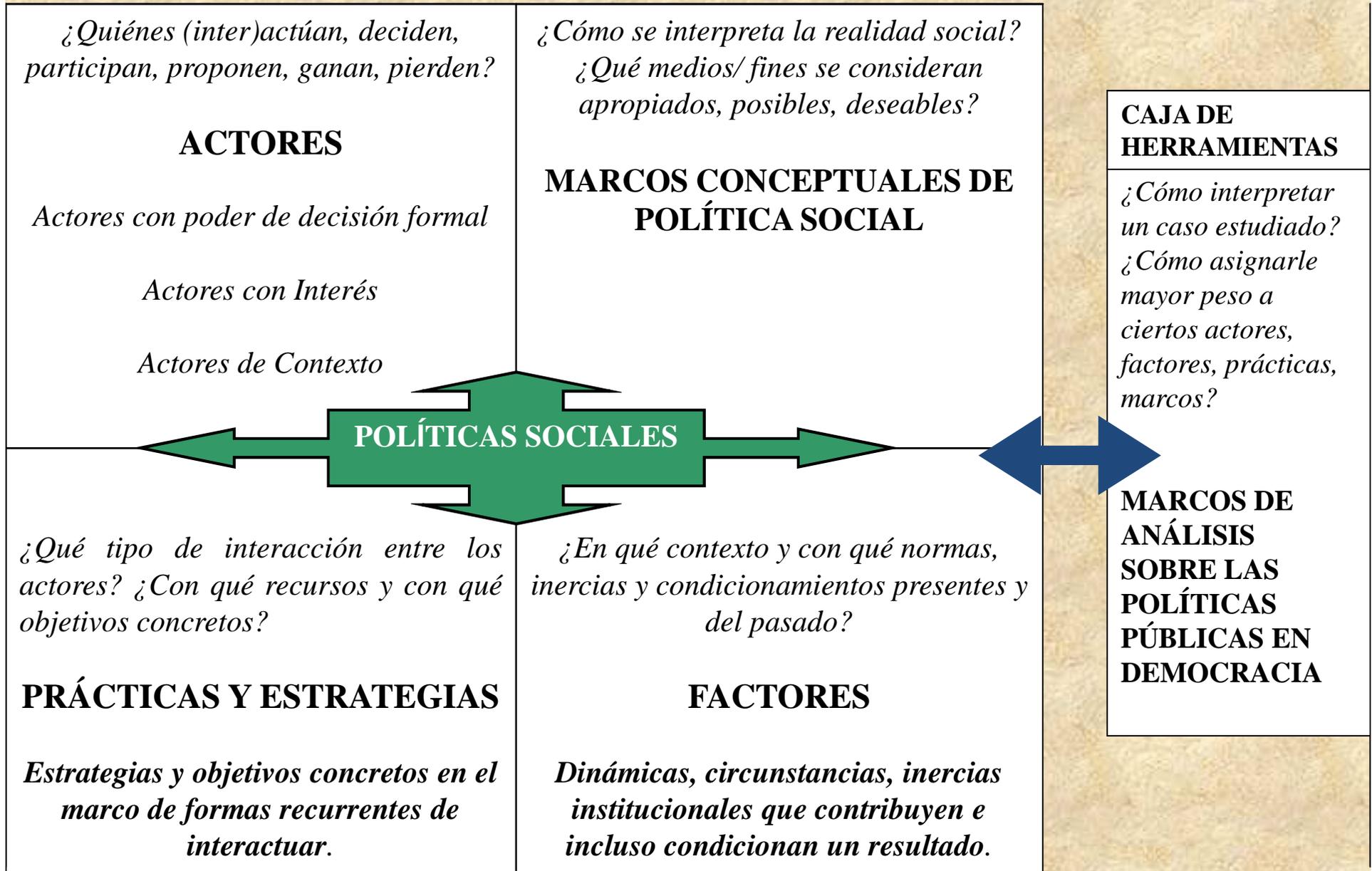
- En **México**, a través de la **Ley General de Desarrollo Social entre los años 2000 y 2008** donde se institucionalizó un nuevo marco legal e institucional para la política social
- En **Chile**, a través de la **Ley que aprobó la Reforma Previsional entre los años 2005 y 2008**, donde se decidió avanzar en la garantía de pisos mínimos de bienestar durante la vejez.
- En **Uruguay**, a través de la ley que aprobó el **Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares entre los años 2005 y 2010** que hizo permanente un programa de transferencias orientado a las familias más pobres.

La “caja de herramientas”:

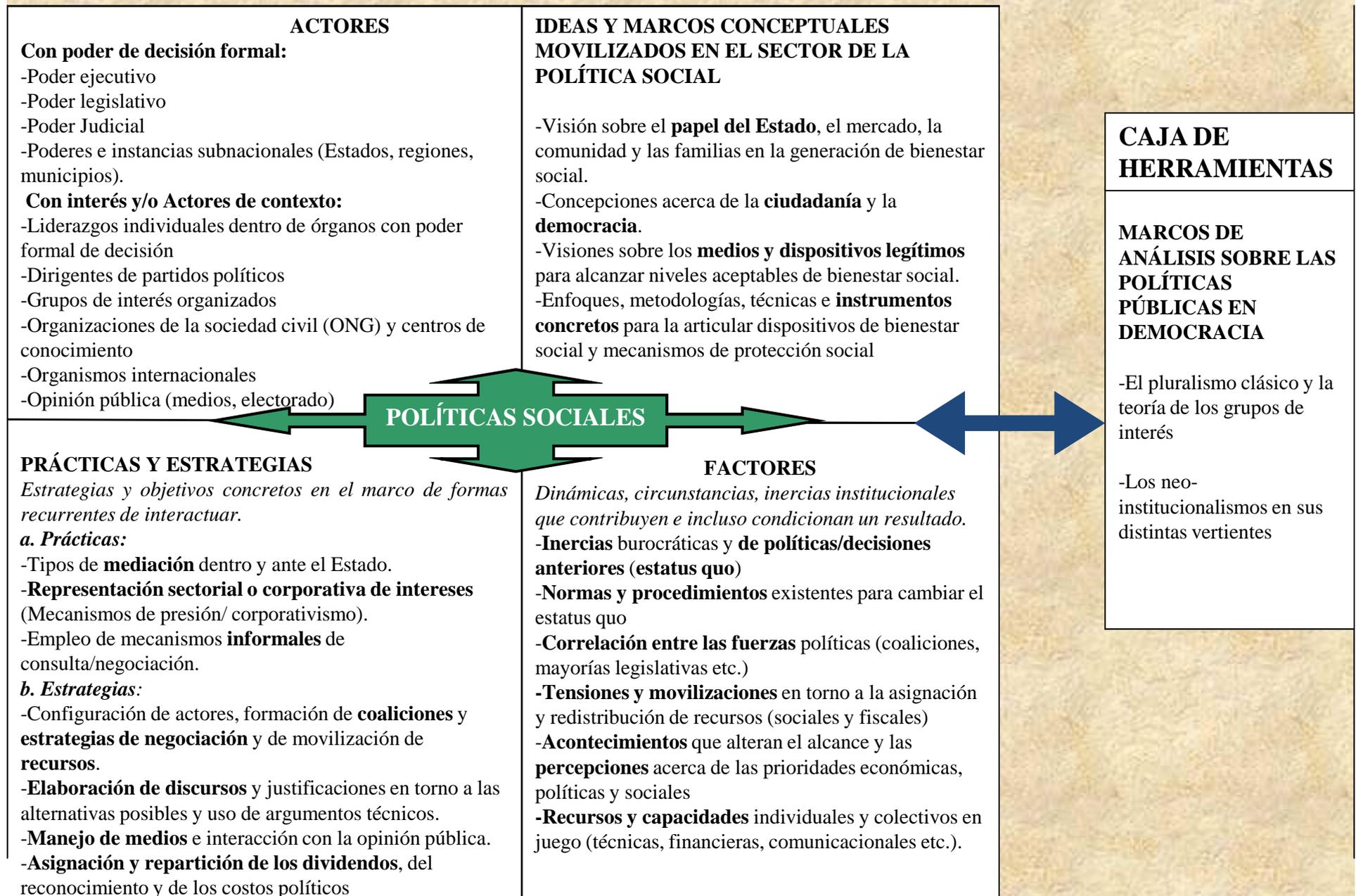
Distintos marcos de análisis sobre las políticas públicas en democracia, arrojan lecturas distintas sobre lo que es un pacto:

Enfoques	Vertientes	Lecturas de un pacto social como...	
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> -Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o política favorable a sus intereses. -Respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición político-electoral dominante y/o mayoritaria 	
	Teoría de la elección racional	-Alteración del estatus quo, basada en la anuencia de los actores formales e informales con poder de veto del sector . El contenido del pacto refleja un equilibrio entre las preferencias de dichos actores.	
Neo-institucionalismos	Histórico	<ul style="list-style-type: none"> -Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuertes <i>inercias</i> y <i>continuidades</i> con respecto a decisiones anteriores (<i>PathDep</i>). -Ajuste radical acordado por los actores principales en el marco de una breve situación de crisis e incertidumbre, con consecuencias importantes para el desarrollo ulterior del sector (<i>Critical juncture</i>) 	
	Sociológico	Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> -Ventana de oportunidad política en la que actores políticos cambian el estatus quo adoptando una iniciativa disponible, para enfrentar un problema público considerado prioritario -Adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto específico.
		Cognitivo	-Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, paradigmas o enfoques compartidos por los principales actores

ELEMENTOS A RELEVAR PARA ANALIZAR EL SURGIMIENTO DE PACTOS EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL



ANALIZAR EL ORIGEN Y TRAYECTORIA DE UNA POLÍTICA SOCIAL Y EL SURGIMIENTO DE PACTOS



POLÍTICAS SOCIALES

MÉXICO: Importancia de la Ley General de Desarrollo Social, 2003-2008

- Aprobación unánime por ambas cámaras de un Congreso sin mayorías desde 1997, en un sector muy controversial de política pública (clientelismo, fiscalidad)
- Creó una entidad autónoma encargada de la evaluación de los programas sociales federales (CONEVAL)
- Estableció lineamientos para una medición oficial y multidimensional de la pobreza (CONEVAL)
- Definió candados para evitar caídas en el monto del gasto social federal
- Fijó un marco institucional para la política social federal con mecanismos de contacto y coordinación con los otros niveles de gobierno (CNDS, CIDS, CCDS)
- Generalizó la obligación de realizar evaluaciones externas a todos los programas sociales federales, construir padrones de beneficiarios y definir reglas de operación, entre otros
- Detalló los derechos sociales contenidos en la constitución que deben ser garantizados y definió los rubros de gasto social y los programas que se les asocian

MÉXICO: Limitaciones de la Ley General de Desarrollo Social, 2003-2008

- ‘Zonas grises’: vaguedad en la definición de los derechos sociales y su correspondencia con programas y fondos;
- Algunas **instancias de coordinación inter-gubernamental han tenido poca relevancia**
- **Éxito parcial de las disposiciones sobre gasto social:** Ley establece rigideces a la baja, pero no asegura *per se* la canalización progresiva/contracíclica de los recursos; Fondo de Contingencia Social queda como letra muerta.
- **Mayor éxito en materia institucional: medición de la pobreza y rendición de cuentas (evaluación) por parte del gobierno federal** (pero no de otros niveles de gobierno)

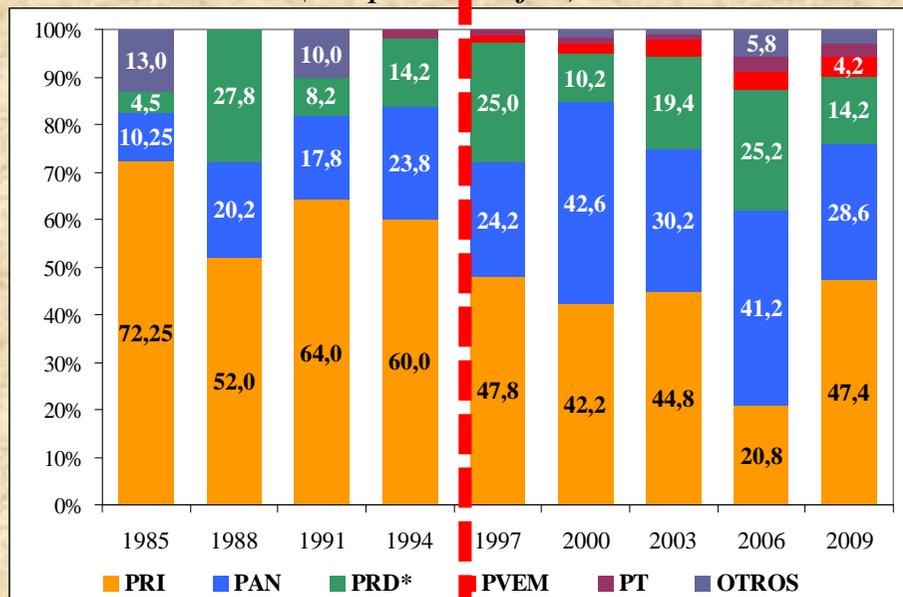
ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS DE LA LGDS Y SU IMPLEMENTACIÓN, 1995-2008

- **1995-1997:** una profunda **crisis económica** (1995) desemboca en cambios en la orientación de las políticas sociales federales (FAIS, **PROGRESA**, pensiones) y apertura del sistema electoral (**IFE**).
- **1997:** Gobierno Federal pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y comienza etapa de **gobierno dividido**
- **2000:** PRD presenta **primera iniciativa de Ley General de Desarrollo Social**
- **2000:** PAN gana la presidencia y ocurre **alternancia** en el Gobierno Federal (2000-2006)
- **2001:** PAN y PRD presentan **nuevos proyectos de Ley General de Desarrollo Social**
- **2002:** Gobierno Federal **mantiene y expande el programa PROGRESA** (en adelante, Oportunidades)
- **2002:** PRI, PAN y PRD presentan **nuevos proyectos de Ley General de Desarrollo Social**
- **2003:** **Aprobación por unanimidad** de la LGDS en el legislativo
- **2004:** **Publicación** en el Diario Oficial de la LGDS
- **2006:** **Publicación del Reglamento** de la LGDS por parte del Gobierno Federal
- **2006:** PRD y PRI inician **controversia constitucional** sobre el Reglamento ante la Suprema Corte de Justicia
- **2008:** **Fallo de la Suprema Corte de Justicia**, en general favorable al Gobierno Federal

IMPLICANCIAS DEL GOBIERNO DIVIDIDO PARA LA TOMA DE DECISIONES: EL FIN DE LAS MAYORÍAS

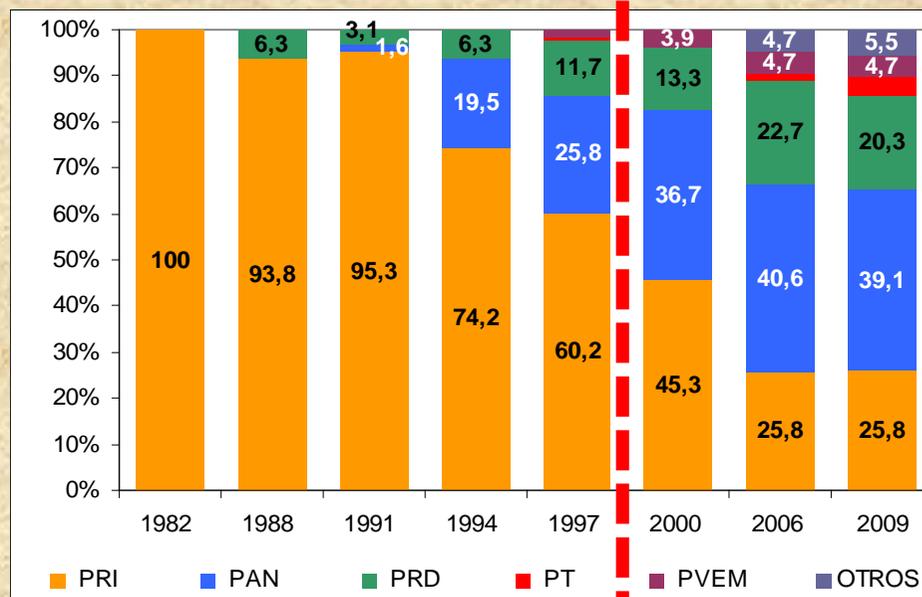
MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1985-2009

(En porcentajes)



MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1982-2009

(En porcentajes)



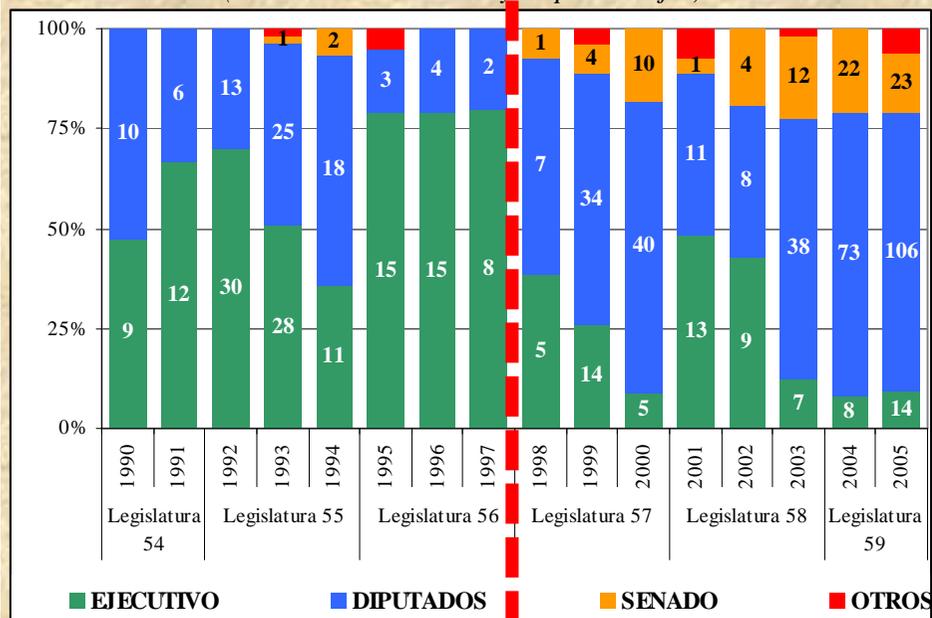
Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones federales (www.ife.org.mx).

* En 1985 el PRD incluye a los diputados del PSUM y del PMT que se fusionaron en 1987 para formar el PMS, a su vez antecesor legal inmediato del PRD cuya fundación ocurrió en 1989. En 1988 el PRD incluye además al conjunto de los diputados del Frente Democrático Nacional conformado por PARM, PMS, PPS y PFCRN.

IMPLICANCIAS DEL GOBIERNO DIVIDIDO PARA LA TOMA DE DECISIONES: EL LEGISLATIVO DISPONE

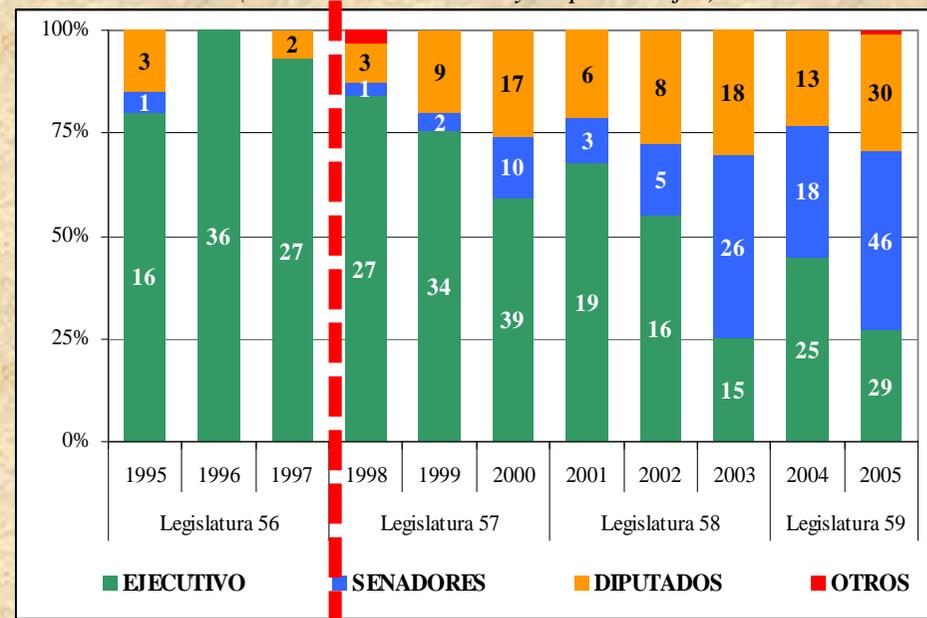
MÉXICO: LEYES APROBADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEGÚN ORIGEN DE LA PROPUESTA, 1990-2005

(En números absolutos y en porcentajes)



MÉXICO: LEYES APROBADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES, SEGÚN ORIGEN DE LA PROPUESTA, 1995-2005

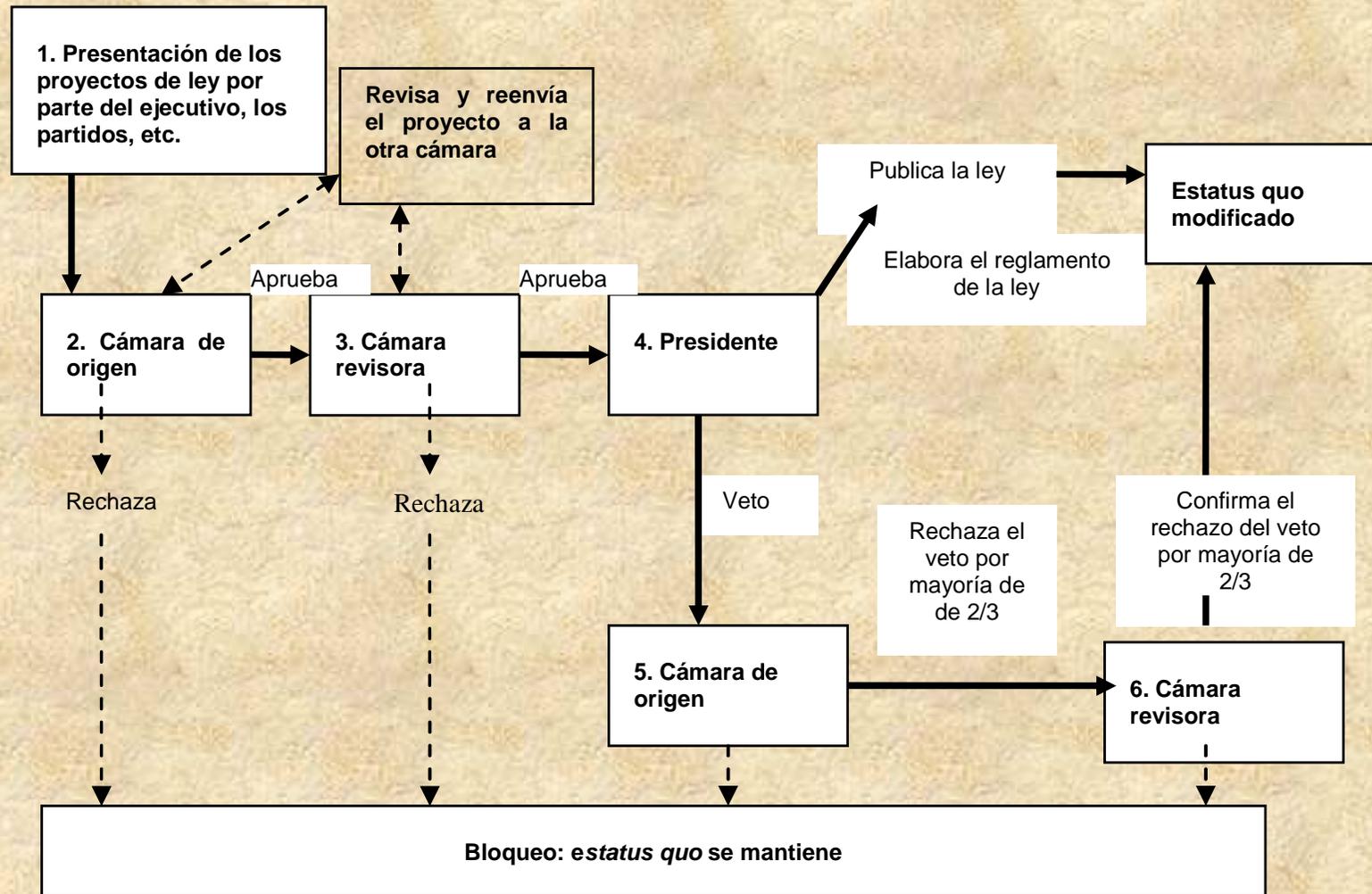
(En números absolutos y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones federales (www.ife.org.mx).

* En 1985 el PRD incluye a los diputados del PSUM y del PMT que se fusionaron en 1987 para formar el PMS, a su vez antecesor legal inmediato del PRD cuya fundación ocurrió en 1989. En 1988 el PRD incluye además al conjunto de los diputados del Frente Democrático Nacional conformado por PARM, PMS, PPS y PFCRN.

IMPLICANCIAS DEL GOBIERNO DIVIDIDO PARA LA TOMA DE DECISIONES: RELACIONES EJECUTIVO-LEGISLATIVO.



- El partido del presidente siempre ha controlado al menos 1/3 o más de cualquiera de ambas cámaras, con lo cual el legislativo no puede sobrepasar un veto presidencial.
- Al menos el partido del presidente Y al menos uno de los otros dos partidos deben inclinarse en el mismo sentido para cambiar el estatus quo legislativo

MÉXICO: LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL 2000-2008

ACTORES

Con poder de decisión formal:

- Poder ejecutivo
- Poder legislativo
- Poder Judicial
- Poderes e instancias subnacionales (Estados, regiones, municipios).

Con interés y/o Actores de contexto:

- Liderazgos individuales dentro de órganos con poder formal de decisión
- Dirigentes de partidos políticos
- Grupos de interés organizados
- Organizaciones de la sociedad civil (ONG) y centros de conocimiento
- Organismos internacionales
- Opinión pública (medios, electorado)

IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA SOCIAL

- Visión sobre el **papel del Estado**, el mercado, la comunidad y las familias en la generación de bienestar social.
- Concepciones acerca de la **ciudadanía** y la **democracia**.
- Visiones sobre los **medios y dispositivos legítimos** para alcanzar niveles aceptables de bienestar social.
- Enfoques, metodologías, técnicas e **instrumentos concretos** para la articular dispositivos de bienestar social y mecanismos de protección social

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS

Estrategias y objetivos concretos en el marco de formas recurrentes de interactuar.

a. Prácticas:

- Tipos de **mediación** dentro y ante el Estado.
- Representación sectorial o corporativa de intereses** (Mecanismos de presión/ corporativismo).
- Empleo de mecanismos **informales** de consulta/negociación.

b. Estrategias:

- Configuración de actores, formación de **coaliciones** y **estrategias de negociación** y de movilización de **recursos**.
- Elaboración de discursos** y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos.
- Manejo de medios** e interacción con la opinión pública.
- Asignación y repartición de los dividendos**, del reconocimiento y de los costos políticos

FACTORES

Dinámicas, circunstancias, inercias institucionales que contribuyen e incluso condicionan un resultado.

- Inercias** burocráticas y de **políticas/decisiones anteriores (estatus quo)**
- Normas y procedimientos** existentes para cambiar el estatus quo
- Correlación entre las fuerzas políticas** (coaliciones, mayorías legislativas etc.)
- Tensiones y movilizaciones** en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales y fiscales)
- Acontecimientos** que alteran el alcance y las **percepciones** acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales
- Recursos y capacidades** individuales y colectivos en juego (técnicas, financieras, comunicacionales etc.).

LECTURAS DE LA LGDS DE MÉXICO DESDE VARIOS MARCOS ANALÍTICOS (1)

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica por qué:
<p>Neo institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional (actores con poder de veto)</p>	<p><i>Como proceso decisional con desenlace improbable</i></p>	<p>La situación de gobierno dividido, las facultades formales de los poderes en la generación de leyes y la presencia de partidos centralizados y disciplinados (sistema electoral) explican por qué:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Negociaciones fueron ‘cupulares’ entre un número limitado de actores</i> • <i>Ilustra las <u>dificultades de lograr un consenso</u> dadas la correlación electoral de fuerzas, normas relativas a la división de poderes y sus funciones en el proceso decisional (gobierno dividido).</i> • <i>Acuerdos logrados reflejan cómo los actores negocian reglas en función de cómo quieren jugar el juego: <u>partidos establecen más controles sobre gobierno federal, pero no hacia otros niveles de gobierno</u> y sin alterar transferencias federales con fines sociales.</i>
<p>Pluralismo clásico / Teoría de los grupos de interés</p>	<p><i>Como decisión favorable a intereses dominantes</i></p>	<p>-El consenso fue posible únicamente si no se ponían en duda intereses ligados al <i>estatus quo</i></p>

LECTURAS DE LA LGDS DE MÉXICO DESDE VARIOS MARCOS ANALÍTICOS (2)

Enfoque vertiente	Lectura	Explica :
Neo-institucionalismo histórico	<i>Como momento de un proceso de cambio dependiente en el sector de la política social</i>	<p>Peso de experiencias previas y decisiones tomadas en coyuntura crítica de 1995-1997, que revelan:</p> <ul style="list-style-type: none"> -<i>Buena parte de los contenidos de la Ley se explican a la luz de una experiencia exitosa previa (Progres-Oportunidades)</i> -<i>Acuerdo en materia de evaluación y medición de la pobreza por parte de una entidad autónoma responde a la agregación paulatina de mecanismos de control o rendición de cuentas sobre el uso político-electoral de recursos de la política social por el gobierno federal</i>
Neo-institucionalismo sociológico (cognitivo y organizacional)	<i>Como instalación conflictiva de un modelo de acción pública</i>	<ul style="list-style-type: none"> -<i>La Ley extiende a los programas federales rasgos que constituyen la institucionalización de un modelo o paradigma de la política social (focalizado y residual)</i> -<i>Choques entre dos marcos conceptuales instrumentalizados por protagonistas (Gobierno/PAN vs PRD) explican vaguedades o ambigüedades de la Ley, así como la controversia constitucional sobre el reglamento.</i>

EXPLICANDO EL CONSENSO / UNANIMIDAD EN MÉXICO:

El consenso / unanimidad fue posible porque:

- *La Ley no puso en duda el modelo anterior de política social, sino que en buena medida lo apuntaló*
- *Generalizó prácticas, principios y dispositivos administrativos de una experiencia previa relativamente exitosa y legitimada (Progres- Oportunidades).*
- *Fue un momento de entre una serie de reformas (reforma electoral de 1996, Ley de Transparencia de 2002) que puso límites a la discrecionalidad del gobierno federal en ámbitos electoral, acceso a la información, uso de recursos destinados al desarrollo social y medición y evaluación de los programas federales.*
- *Se trató de un momento excepcional que declinó en el marco de un proceso de polarización político-electoral al acercarse la elección presidencial de 2006*
- *Iniciativa del ejecutivo de dejar a los partidos presentar y discutir proyectos de Ley permitió generar un proyecto final en el que se retomaron aportes diversos de todos los partidos*

HALLAZGOS PREELIMINARES (1)

PREGUNTAS PARA EVALUAR LA FACTIBILIDAD DE UN PACTO (*EX ANTE*)

1. *¿Qué elementos favorables se avizoran para la apertura de ventanas de oportunidad política en favor de un consenso o pacto que no había sido factible hasta el momento? (Prioridades de la agenda pública/gubernamental; qué alternativas de política; cuánta disposición de los actores políticos para negociar)*
2. *¿Cuáles son los actores formales e informales con poder de veto cuya anuencia es indispensable para lograr un pacto? (A quién hay que convencer; sentar a la mesa; presionar; ofrecer alternativas)*
3. *¿El sector de las políticas sociales pasa por un momento de crisis y de cuestionamiento, o por el contrario muestra estabilidad y fuertes inercias de continuidad? (Pacto como continuidad vs Pacto como ruptura/ refundación)*
4. *En el momento y contexto estudiados, ¿qué alternativas de política y qué marcos conceptuales de la política social inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública de los actores? (Identificar cuáles serían los contenidos factibles y el alcance de un eventual acuerdo)*

HALLAZGOS PREELIMINARES (2)

ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (*EX POST*)

1. *La mayoría del tiempo, las inercias pesan, incluso predominan, y los actores deben trabajar y acomodarse a ellas (pacto como el arte de lo 'posible')*
2. *Hay momentos definitorios asociados a cambios políticos y a choques económicos, en donde se abren ventanas de oportunidad política en las que decisiones puntuales tienen un gran peso sobre desarrollos ulteriores. En los tres casos estudiados se observa que en momentos de crisis y/o de cambio político se abren ventanas de oportunidad para realizar cambios profundos en la orientación de las políticas y, sobretodo que, efectivamente, acordarlos de forma consensuada le otorga al viraje mayor continuidad, legitimación y permanencia.*
3. *Lograr consensos tiene un costo en tiempo y en cuanto al alcance final de la iniciativa. Pero también le dan al acuerdo solidez y durabilidad.*
4. *La importancia para la generación de consensos de compartir dividendos –cuando menos en el corto plazo-- y asumir desproporcionadamente algunos costos, en especial por parte de actores situados en una posición relativamente dominante. Extender a los actores involucrados el prestigio o la legitimidad que se deriva de una iniciativa es un factor que genera confianza y refuerza dinámicas positivas y duraderas.*

HALLAZGOS PREELIMINARES (3)
ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (EX POST)

5. El encuentro entre actores políticos, equipos técnicos y la sociedad civil es un requisito fundamental para la generación de consensos que trasciendan las estrictas fronteras del espectro político-electoral. Al recabar posiciones e intereses diversos, al incorporar opiniones e instrumentos de actores de contextos informados o especializados técnicamente, y trascender las 'rivalidades' inmediatas que se derivan de la estricta correlación de fuerzas dentro de las instancias formales de toma de decisiones, se amplían las posibilidades de llegar a una iniciativa aceptable para más actores.

6. Las ideas y los marcos conceptuales de los que se apropian los actores desempeñan un papel importante no solamente desde un punto de vista instrumental. Los actores utilizan esas ideas y marcos conceptuales para justificar sus intereses o posicionamientos, pero también para definirlos, por lo que la persuasión, la argumentación, la deliberación y la generación de información técnica y empírica cuentan y mucho para facilitar consensos.

HALLAZGOS PREELIMINARES (4)
**ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO
FUE POSIBLE (*EX POST*)**

7. Elemento difícil de controlar, de fomentar, de replicar o de medir: la altura de miras y la habilidad técnica y política de los actores involucrados. Con o sin grandes intereses corporativos, con más o menos presiones derivadas de tensiones políticas o de crisis económicas, con más o menos disponibilidad de recursos fiscales, información técnica y analítica, en cada caso estudiado sorprende la capacidad de los actores de ir más allá de la inmediatez y tomar distancia de sus diferencias entendidas como ‘juegos de suma cero’

9. Los marcos analíticos provenientes de la ciencia política son de gran utilidad, siempre y cuando sean articulados como instrumentos cuya validez depende de su capacidad explicativa. Cada enfoque hace supuestos importantes y predispone el análisis, con lo que siempre conviene mantener una perspectiva más abierta y pragmática

Seminario Internacional

“Los desafíos para construir la seguridad social universal en México”



MUCHAS GRACIAS

*Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social
México, 10 y 11 de octubre 2013*

