

Seminario Internacional

**“Pactos sociales para una protección social más inclusiva:
experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y
Europa”**

**La construcción de pactos y consensos en materia de
política social**

**Estudio de caso: la Ley General de Desarrollo
Social de México, 2003-2008**

Carlos Maldonado Valera

Andrea Palma Roco

Santiago, 20 y 21 de marzo 2013



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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

MÉXICO: LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL 2003-2008

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 (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>

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

Enfoque / vertiente	Lectura	Explica por qué:
Neo institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional (actores con poder de veto)	<i>Como proceso decisional con desenlace improbable</i>	<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>
Pluralismo clásico / Teoría de los grupos de interés	<i>Como decisión favorable a intereses dominantes</i>	<p>-El consenso fue posible únicamente si no se ponían en duda intereses ligados al <i>estatus quo</i></p>

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 y mecanismos de rendición de cuentas 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*

Seminario Internacional

**“Pactos sociales para una protección social más inclusiva:
experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y
Europa”**

MUCHAS GRACIAS

Carlos Maldonado Valera

Andrea Palma Roco

Santiago, 20 y 21 de marzo 2013



NACIONES UNIDAS

CEPAL

ACTORES MÉXICO

Actores con poder de decisión / con interés:

- **Poderes instituidos con capacidad formal de decisión:** Cámaras del legislativo, Ejecutivo-Sedesol, Suprema Corte de Justicia
- **Partidos políticos:** PAN, PRI, PRD
- **Liderazgos intra-gubernamentales y parlamentarios:** miembros de la Comisión de Desarrollo Social de las Cámaras (autores de iniciativas), titular de SEDESOL y su equipo cercano.

Actores de contexto:

- **Centros y redes de conocimiento:** expertos y académicos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza; investigadores de universidades (evaluadores de programas) y asociados a organismos internacionales (BID, BM y PNUD).
- **Opinión pública:** medios de comunicación masivos, en especial medios escritos, columnistas etc.)

FACTORES: MÉXICO (1)

- **Inercias burocráticas y de políticas/decisiones anteriores:**
 - Experiencias previas de creación de **instituciones ‘neutrales’ o ‘ciudadanas’** conformadas por consenso entre los partidos como fórmula para regular arenas de gran conflictividad y desconfianza (creación del IFE; Ley de Transparencia);
 - Continuidad, expansión, legitimidad y consolidación del programa **PROGRESA-Oportunidades**.
- **Normas y procedimientos existentes para la aprobación/ inconstitucionalidad de leyes:**
 - Necesidad de **acuerdo sucesivo en ambas cámaras**; poder de **veto presidencial**; posibilidad de **controversia constitucional**; **grupos parlamentarios disciplinados y con mando centralizado**.
- **Correlación entre las fuerzas políticas:** ausencia de mayorías absolutas en ambas cámaras (**gobierno dividido**) y necesidad del apoyo de al menos dos de los tres grandes partidos.
- **Características y alcances del problema a abordar:** ausencia de un marco institucional para las políticas sociales; dispersión de acciones y programas; falta de coordinación entre niveles de gobierno; **ausencia de consensos en torno a los criterios para determinar la población** objetivo de la política social y para normar el goce efectivo de derechos sociales.

FACTORES: MÉXICO (2)

- **Tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales y fiscales):**

- Altos niveles de pobreza y desigualdad;

- Poca capacidad fiscal estatal;

- Gasto social regresivo con excepción del focalizado;

- Estrategia gubernamental centrada en la **focalización y subsidiariedad de la política social;**

- Tensiones recurrentes con respecto al uso político-electoral de los programas sociales.

FACTORES: MÉXICO (3)

- **Capacidades y recursos individuales y colectivos en juego:**
 - Técnicos** (**experiencia** gubernamental y de ciertos centros académicos en materia de **evaluación de impacto de programas sociales** (Oportunidades) y **medición de la pobreza** acumulada en años recientes);
 - Financieros** (**margen de acción limitado en materia fiscal** debido a baja capacidad de recaudación, falta de acuerdos en torno a una reforma fiscal y prioridad otorgada a la estabilidad macro y al bajo déficit);

PRACTICAS Y ESTRATEGIAS: MÉXICO (1)

- Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos:

Negociaciones cupulares dentro de Comisiones de Desarrollo Social;

Gobierno-PAN: voluntad de lograr un consenso a costa de retrasos, pero sin modificar la orientación residual de la política social federal;

PRD: avanzar un punto central de su agenda legislativa, tratando de plasmar una orientación universalista a la política social;

PRI-PRD: limitar el uso discrecional y político-electoral de los programas sociales por parte del gobierno federal.

PRACTICAS Y ESTRATEGIAS: MÉXICO (2)

- **Tipos de mediación al interior del estado y ante los actores y coaliciones en conflicto:**

Gobierno: deja la negociación en manos del Legislativo (partidos) sin presentar un proyecto, pero participa en las discusiones;

Partidos presentan iniciativas distintas y negocian proyecto final en Comisiones de Desarrollo Social de cada Cámara

- **Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin:**

Proyecto final no afecta en lo inmediato el acceso a recursos por parte de grupos de interés (salud, educación, gobiernos subnacionales) o los beneficiarios de programas de suyo poco organizados:



Intereses creados o corporativos no son afectados por la Ley

- **Empleo de mecanismos informales de negociación:**

Contacto cercano entre representantes de SEDESOL y grupo parlamentario del PAN;

Contacto y consultas con legisladores de PRI y PRD de las CDS.

PRACTICAS Y ESTRATEGIAS: MÉXICO (3)

- **Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales:**

PRI-PRD: cuestionamientos a la eficiencia de las políticas sociales y críticas a su uso político-electoral;

PRD: cuestionamiento constante a la focalización de los programas, al modelo ‘neoliberal’ de política social y llamados a garantizar derechos sociales como prioridad;

Gobierno/PAN: necesidad de mayor eficiencia, focalización y corresponsabilidad en las políticas sociales, así como de coordinación y rendición de cuentas entre niveles de gobierno.

- **Manejo de medios e interacción con la opinión pública:**

PRI-PRD: denuncia de uso político-electoral de los programas, crítica a la voluntad de darle a SEDESOL poder excesivo sobre ejecución y evaluación de los programas y sobre la determinación de la población pobre/objetivo;

Gobierno-PAN: lograr transparencia, **eficiencia** y rendición de cuentas en la política social es el objetivo central; lograr una política social no asistencialista y de Estado.

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS: MÉXICO (4)

- **Asignación y repartición de los dividendos, reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública:**

Los actores comparten el ‘crédito’ por impulsar algunos objetivos compartidos (*lograr una política social de Estado; darle cumplimiento a los derechos sociales de la constitución; lograr políticas sociales eficientes y controladas; asegurar un gasto social creciente; coordinar la política social nacional respetando el federalismo*);

Gobierno asume costo de retrasos en negociación e implementación de la Ley.

IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES: MÉXICO (1)

PAPEL DEL ESTADO, EL MERCADO, LAS PERSONAS ETC. EN LA GENERACIÓN DE BIENESTAR SOCIAL

Estado como principal promotor y responsable del bienestar

VS

Estado como actor subsidiario en la creación de riqueza y bienestar

*Sujetos de la política social:
Grupos/hogares en situación de pobreza/vulnerabilidad (**'beneficiarios'**)*

VS

*Sujetos de la política social:
Conjunto de la población (**'ciudadanos'**)*

CONCEPCIONES ACERCA DE LA CIUDADANÍA Y LA DEMOCRACIA

*Ciudadanía como conjunto de **libertades, derechos y obligaciones** cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar*

VS

Ciudadanía como conjunto de derechos universales cuya garantía es deber del Estado.

*Igualdad entendida como **igualdad de oportunidades***

VS

*Igualdad como **igualdad de resultados.***

IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES: MÉXICO (2)

VISIONES SOBRE LOS MEDIOS DESEABLES PARA ALCANZAR FINES E IDEALES COLECTIVOS:

Gasto social como instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos.

VS

Gasto social como prioridad que debe primar sobre otros objetos de gasto

ENFOQUES SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS DE BIENESTAR Y PROTECCIÓN SOCIAL

Focalización como modalidad principal de una política social eficiente, subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, y ‘corresponsable’ (condicionada)

VS

Garantía universal de ciertos satisfactores y focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales.

Medición de la pobreza a través del ingreso de los hogares y líneas de pobreza

VS

Medición multidimensional de la pobreza y de necesidades insatisfechas

LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL