

POLÍTICAS SOCIALES

La construcción de pactos y consensos en materia de política social

El caso de la Ley General de Desarrollo Social
de México, 2000-2008

Carlos F. Maldonado Valera



NACIONES UNIDAS



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Carlos Fernando Maldonado Valera, Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto Pacto social para una protección social más inclusiva (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

El autor agradece los aportes y comentarios de Martín Hopenhayn, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, así como los de Daniela Huneus, Claudia Robles, Cecilia Rossel y Luis Hernán Vargas. Ernesto Escobar contribuyó a la recopilación de algunos textos legislativos y administrativos, así como a identificar varios artículos y notas de prensa. En el documento también se incorporaron comentarios de gran utilidad emitidos por Rodolfo de la Torre a una versión preliminar del presente documento, durante el Seminario Internacional “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, realizado en la sede de la CEPAL, Santiago, los días 20 y 21 de marzo de 2013.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3669

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

constantes negociaciones), así como otros recursos informales de poder que le llevaba a tener influencia sobre el poder legislativo y judicial, los gobiernos de los estados e incluso a algunas organizaciones patronales. En ese marco, de 1920 en adelante, la realización de elecciones se mantuvo estrictamente apegada a los calendarios previstos constitucionalmente y, a partir de 1946, la realización de elecciones federales, el registro de partidos políticos nacionales (en adelante los únicos permitidos para participar en comicios federales) quedaron definitivamente bajo la tutela del Ministerio del Interior y con cada vez menor injerencia de gobernadores y presidentes municipales (Loaeza, 2009, págs. 168-169). La subordinación al poder ejecutivo, y la disciplina interna y centralización del partido oficial se cimentaban tanto en el carácter no competitivo de las elecciones que daban certidumbre a la victoria de los candidatos del PRI y limitaba la posibilidad de alcanzar un puesto de elección fuera de este, como en el control presidencial sobre el proceso de selección de candidatos, cuadros administrativos y partidistas (Casar, 1999, págs. 110).

Aunque el presidente mantuviera una influencia formal e informal considerable, no por ello fue un actor omnipotente. El sistema le exigía entablar constantes negociaciones informales con los actores poderosos del sistema —sindicatos, empresarios, sectores del partido oficial, gobernadores y camarillas de poder locales entre otros— para lograr la implementación de reformas. De hecho, en materias como la modificación de la legislación laboral, la participación de la inversión privada en el sector energético o el aumento de la carga tributaria al sector privado, la Presidencia de la República en varias ocasiones tuvo que ceder ante la oposición de tales actores a pesar de gozar de mayorías aplastantes en el legislativo federal y tener controladas las instancias formales de toma de decisiones (Magar y Romero, 2008, pág. 122; Espíndola Mata, 2004). A pesar de ello, la influencia y el grado de arbitrariedad del poder presidencial en México hasta inicios de los años noventa, impensables en un sistema con una democracia representativa funcional, se desplegaban de manera informal y lejos del escrutinio público, y la omnipotencia presidencial existía en numerosos sectores de actividad y ante numerosos actores sociales. En ese sentido, la presidencia y por extensión el Estado federal mexicano fueron autoritarios, aunque no necesariamente capaces de actuar siempre como entidad hegemónica.

A partir de finales de los años sesenta comenzó un largo período de declive y creciente cuestionamiento social tanto del autoritarismo político del régimen como de la viabilidad del modelo económico impulsado en sus inicios. En especial, las crisis económicas de 1976 y sobre todo de 1982, minaron la legitimidad del régimen como gestor de un supuesto ‘milagro económico’ lo que alejó a parte del empresariado y de las clases medias urbanas, en especial en el norte del país.

El proceso de cambio y apertura de dicho sistema político ha sido catalogado como una ‘transición votada’ (Merino Huerta, 2003) debido a que tras sucesivas reformas electorales y al ritmo del calendario electoral previsto constitucionalmente, la lucha por el poder se volvió cada vez más competitiva hasta minar y doblegar la hegemonía del partido dominante (Magaloni, 2008). Para 1988, una elección competida (y cuestionada por la oposición) el gobierno perdió la ‘supermayoría’ legislativa de dos tercios necesaria para cambiar la constitución unilateralmente. Además, a partir de 1989 el partido dominante perdió sucesivamente gobiernos estatales, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados en 1997 y la Presidencia de la República y la mayoría en el Senado en 2000. Un momento importante del proceso de liberalización de la arena electoral ocurrió tras la profunda crisis económica de mediados de la década, cuando en 1996 el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) impulsó una nueva reforma electoral que dio autonomía a la entidad encargada de organizar y sancionar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral (IFE). Aunque discutida con todos los partidos, al final fue aprobada solamente por el PRI en la Cámara de Diputados, pues los partidos de oposición tenían diversas reservas sobre aspectos como la permanencia de un margen de acción informal del gobierno para influir en los resultados electorales. No obstante, dicha reforma facilitó, entre otras, el acceso a puestos de elección popular mediante dispositivos de representación proporcional en el poder legislativo y la creación del IFE. Esta sería una instancia colegiada y con relativa autonomía nombrada por el Congreso, a cargo de sancionar los procesos electorales y de gestionar un sistema de financiamiento público de los partidos políticos así como supervisar el acceso de los partidos a espacios en los medios masivos de comunicación.

- _____ (2003), "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico en S. Mainwaring y C. Welna", *Democratic Accountability in Latin America*, vol. 1, 31 de julio.
- Magar, Eric y Vidal Romero (2008), "México: Reformas pese a un gobierno dividido", *Revista de ciencia política* (Santiago), vol. 28, No. 1.
- Mainwaring, Scott y Christopher Welna (2003), "Introduction", *Democratic accountability in Latin America*, Oxford University Press.
- Maldonado Valera, Carlos F. (2012), "Clientélisme, démocratisation et émergence de mécanismes de redevabilité dans les politiques sociales fédérales au Mexique (1995-2008). De l'invention du programme PROGRESA à la mise en oeuvre de la Loi Générale de Développement Social", tesis de doctorado en Ciencia Política, Paris, Francia, Institut d'Études Politiques de Paris – École Doctorale de Sciences Po.
- Maldonado Valera, Carlos F. y Palma Roco, Andrea (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis", serie Políticas sociales No. 179 (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez Enriquez, Daniel (2001), "Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social".
- Merino Huerta, Mauricio (2003), *La transición votada*, (México, D.F), Fondo de Cultura Económica.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, Juan Ernesto Pardini Carpizo y Jaime Ros Bosch (2009), "Economic development and social policies in Mexico", *Economy and Society*, vol. 38, No. 1.
- Mural (2008), "Atribuyen a FCH abuso de padrones", Guadalajara, 11 de septiembre.
- Nacif, Benito (2003), "Policy making under divided government in Mexico", *Working Paper - Kellogg Foundation*, No. 305, marzo.
- _____ (2002), "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model", *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge Studies in Comparative Politics, ed. Scott Morgenstern, 1168.
- O'Donnell, Guillermo (2003), "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", *Scott, Mainwaring y Christopher Welna, Democratic Accountability in Latin America*, vol. 1, 31 de julio.
- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009), "Tesis jurisprudencial 84/2009 "Pobreza. La determinación de los lineamientos y criterios para su definición, identificación y medición no son facultades absolutas de la Secretaría de Desarrollo Social""", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, vol. Novena Época, agosto.
- Presidencia de la República (2004a), "Decreto por el que se crea la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre.
- _____ (2004b), "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio.
- _____ (2004c), "Decreto por el que se crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio.
- _____ (2000), "Proyecto de presupuesto de egresos de la Federación 2000".
- _____ (1997), "Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación", *Diario Oficial de la Federación*, 8 de agosto.
- _____ (1996), "Mensaje Presidencial con motivo de la presentación del Segundo Informe de Gobierno", [en línea] <http://zedillo.presidencia.gob.mx>.
- _____ (1988), "Decreto por el que se crea la Comisión Nacional del Programa Nacional de Solidaridad", *Diario Oficial de la Federación*, 12 de junio.
- Proceso (1998), "Solidaridad fue una buena idea, prostituida por Salinas; Zedillo, de plano se olvidó de los pobres: Denise Dresser", 17 de mayo.
- Reforma (2008a), "Frena Segob ley de desarrollo social", México DF, 22 de diciembre.
- _____ (2008b), "Defienden propaganda", México DF, 19 de diciembre.
- _____ (2008c), "Pugnan por una reforma social", México DF, 13 de diciembre.
- _____ (2008d), "Olvida la política social empleo, señala Coneval", México DF, 1 de noviembre.
- _____ (2008e), "Ven ineficacia en gasto social", México DF, 31 de octubre.
- _____ (2008f), "Alerta Coneval dispersión", México DF, 30 de octubre.
- _____ (2008g), "Van por reforma a política social", México DF, 9 de junio.