

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



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

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.

Índice

Resumen	7
Introducción	9
I. Antecedentes y contexto político de la política social federal	11
A. Apuntes sobre el objetivo y marcos de análisis en el caso estudiado.....	11
B. Dinámica del cambio político en México y la lógica del gobierno dividido.....	12
C. Del PRONASOL al PROGRESA: ¿un cambio de paradigma?.....	23
1. La ‘larga crisis’ de la política social federal.....	23
2. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), 1989-1994: características y crítica a un nuevo modelo de política social.....	24
3. Las secuelas de la crisis de 1995: una coyuntura crítica para el sector de la política social.....	27
4. Elementos distintivos del Programa Progres-Oportunidades.....	33
5. De la continuidad a la expansión del programa, 2000-2002.....	35
6. Limitaciones y factores no previstos.....	41
II. La gestación y negociación de la ley, 2000-2004	43
A. Orígenes de la propuesta y los anteproyectos de los tres partidos, 2000-2003.....	44
B. Aprobación por unanimidad y características del proyecto final, 2003-2004.....	46
1. Evaluación y medición de la pobreza.....	48
2. Principios rectores de la política social.....	49
3. Derechos.....	49
4. Definición de la población vulnerable.....	49
5. Corresponsabilidad.....	50
6. Vertientes que componen a la política de desarrollo social.....	50
7. Gasto social.....	51
8. Evaluación, rendición de cuentas y medición de la pobreza.....	52

9.	Instancias de coordinación institucional dentro del Gobierno Federal y entre niveles de gobierno	53
10.	Primeras controversias	55
C.	La controversia constitucional en torno al reglamento de la ley en un contexto de polarización político-electoral (2005-2008)	57
1.	Un contexto cada vez más polarizado	57
2.	El reglamento y los padrones de beneficiarios	59
3.	Gasto social y participación social en el reglamento	59
4.	Focalización de la política social y medición de la pobreza en el reglamento	60
5.	El fallo de la Corte	61
6.	Las tensiones de fondo: la focalización como medio o como fin y la rendición de cuentas	65
III.	Un marco institucional para el conjunto de la política social	67
A.	El CONEVAL y otras instancias creadas por la Ley	67
B.	Espacios de rendición de cuentas y de generación de consensos	69
1.	Mecanismos de rendición de cuentas en Progres- Oportunidades: el aporte de la LGDS	69
C.	Limitaciones y contradicciones de la LGDS	72
IV.	Reflexiones sobre la LGDS y el consenso que le dio origen	75
A.	Actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales: elementos que facilitaron o inhibieron el consenso y la continuidad	75
B.	Lecturas sobre la LGDS a la luz de diversos paradigmas analíticos de la ciencia política	81
V.	Comentarios finales	87
	Bibliografía	89
	Anexos	97
Anexo 1	Relación de entrevistas realizadas, 2008-2010	98
Anexo 2	La falta de mayorías legislativas en México, 1997-2012	101
Anexo 3	Análisis de los anteproyectos de ley general de desarrollo social presentados por el PAN, PRI y PRD, 2000-2002	104
Anexo 4	Recuadros sobre la controversia constitucional sobre el reglamento de la ley, 2006-2008	110
	Serie Políticas Sociales: números publicados	113
	Índice de cuadros	
CUADRO 1	ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS DE LA LGDS Y SU IMPLEMENTACIÓN, 1995-2008	12
CUADRO 2	CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS Y/O PRESENTADAS COMO NOVEDOSAS DEL PROGRAMA PROGRESA	34
CUADRO 3	FECHAS DE PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY DE DESARROLLO SOCIAL, 2000-2002	44
CUADRO 4	ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO FINAL DE LGDS	47
CUADRO 5	MÉXICO, 2008: POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE ACUERDO A LA METODOLOGÍA DESARROLLADA POR EL CONEVAL	68
CUADRO 6	ALGUNAS ACCIONES Y MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES: EL CASO DE PROGRESA- OPORTUNIDADES, 1997-2009	70
CUADRO 7	TIPOS DE MANIPULACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN LOS PROGRAMAS PRONASOL Y PROGRESA/OPORTUNIDADES	72
CUADRO 8	SÍNTESIS DEL CASO ESTUDIADO: ACTORES, FACTORES, PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS Y MARCOS CONCEPTUALES EN LA LGDS	84
CUADRO A.1	RELACIÓN DE ENTREVISTAS REALIZADAS, 2008-2010	98

CUADRO A.2	MÉXICO: COALICIONES GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA DE SENADORES, 2000-2012.....	101
CUADRO A.3	MÉXICO: MAYORÍAS GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1994-2000	102
CUADRO A.4	MÉXICO: MAYORÍAS GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 2000-2009	102
CUADRO A.5	ALGUNOS ARTÍCULO DE LA LGDS Y DEL REGLAMENTO DE LA LEY EN MATERIA DE PROGRAMAS, DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA	111

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1985-2009	15
GRÁFICO 2	MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1982-2009.....	15
GRÁFICO 3	MÉXICO: LEYES APROBADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS, SEGÚN ORIGEN DE LA PROPUESTA, 1990-2005.....	17
GRÁFICO 4	MÉXICO: LEYES APROBADAS EN LA CÁMARA DE SENADORES, SEGÚN ORIGEN DE LA PROPUESTA, 1995-2005.....	18
GRÁFICO 5	MÉXICO: COBERTURA DEL PROGRAMA PROGRESA/OPORTUNIDADES, 1997-2010	38
GRÁFICO 6	MÉXICO: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA PROGRESA/OPORTUNIDADES, 1990-2008	39
GRÁFICO 7	MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL, 1997-2008	40
GRÁFICO 8	MÉXICO: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1990-2008.....	40

Índice de recuadros

RECUADRO 1	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”.....	66
RECUADRO A.1	SÍNTESIS DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS DEL REGLAMENTO Y LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS	110

Índice de diagramas

DIAGRAMA 1	MÉXICO: ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO A NIVEL FEDERAL.....	21
DIAGRAMA 2	MARCO INSTITUCIONAL, ACTORES CON PODER DE VETO Y DETERMINANTES DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL CASO DE LA LGDS Y SU REGLAMENTO, 2000-2008	22

Resumen

Este estudio aborda el proceso político-institucional relacionado con la negociación, aprobación e implementación de la Ley General de Desarrollo Social en México, adoptada con el apoyo unánime de todos los partidos en 2003. Esta ley definió un marco institucional para una política nacional de desarrollo social, estableció lineamientos para la medición multidimensional de la pobreza, la evaluación externa de todos los programas sociales federales y la definición del monto del gasto social federal, mediante reglas que buscaron evitar reducciones drásticas de este. Tras algunos antecedentes sobre la dinámica de cambio político en México y sobre la política social federal, se describe el proceso de negociación de la Ley (2000-2004), la controversia constitucional en torno a su reglamento (2006-2008) y su implementación inicial. Posteriormente, se analizan los actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales que entraron en juego a lo largo del proceso, y se proponen varias lecturas con el fin de explicar el consenso “improbable” que dio origen a esta Ley. Lo anterior en vista de que desde 1997 persiste una situación de ‘gobierno dividido’ —gobiernos sin mayorías legislativas— en donde la unanimidad es poco frecuente. Con respecto a la controversia constitucional sobre el reglamento de la LGDS, se destacan las querellas en torno a las implicancias de la Ley para la focalización o universalización de la política social federal, el cumplimiento de los derechos sociales establecidos en la Constitución y las facultades del Gobierno Federal para medir la pobreza, entre otros.

De las posibles lecturas de este proceso, sobresalen dos elementos. Desde el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la elección racional y de los incentivos institucionales derivados del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades legislativas de los tres poderes, se puede caracterizar el *proceso decisional* por el que transcurrió la Ley y su reglamento, con base en el número de actores formales con poder de veto que caracterizaron a dicho proceso. De ahí se derivan el tipo y dinámica de las negociaciones y se resalta cuán sorprendente es que se logara un consenso. En segundo lugar, una lectura de conjunto parte del neo-institucionalismo histórico y ayuda a explicar los *contenidos* de la ley (sus disposiciones, limitaciones y contradicciones), con énfasis en las inercias de decisiones anteriores de política pública, las tensiones recurrentes en torno al uso político-electoral de la política social por parte del Gobierno Federal y el arribo de un gobierno en 2000 con una agenda de mayor apertura hacia la rendición de cuentas y la transparencia que en el pasado. Por un lado, la Ley se inscribe en la continuidad con respecto a las reformas que en 1995-1997 reorientaron las políticas sociales federales. Por el otro, también constituye un mecanismo adicional de rendición de cuentas impuesto desde el Congreso sobre el Gobierno

Federal, en especial con miras a limitar el uso discrecional de los recursos federales. Así, la unanimidad se explica debido a que: i) los mecanismos de rendición de cuentas contenidos en la Ley resultaban atractivos para los principales partidos (incluidos los de oposición) y para el gobierno federal que mantenía una agenda más abierta que en el pasado a la transparencia y rendición de cuentas en el sector de la política social; ii) la Ley expresa mayor continuidad que ruptura y generalizó a todos los programas sociales federales dispositivos institucionales (padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación externa de los programas, énfasis en la focalización entre otros) provenientes de una experiencia previa legitimada — el programa Progres-a-Oportunidades—, una de las piezas centrales de la reorientación de las políticas sociales federales ocurridas años atrás. Se argumenta que la Ley sigue un sendero de dependencia con respecto a la ‘coyuntura crítica’ de 1995-1997 y que institucionalizó elementos característicos del modelo de política social adoptado en dicha coyuntura.

Introducción

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México constituye un instrumento interesante debido a que fue aprobada por unanimidad, así como por sus disposiciones para la política social federal. Esta no introdujo nuevos programas, beneficios o reformas específicas al sistema de protección social, pero sí definió un marco político-institucional general con implicancias para el funcionamiento del conjunto de programas de desarrollo social del Gobierno Federal

Así, más allá de programas sociales específicos, la LGDS fue una iniciativa ambiciosa: abarcó no solamente al conjunto de programas y políticas sociales federales, sino que estableció lineamientos para la medición de la pobreza, la evaluación de la política social y la definición del monto del gasto social del Gobierno Federal. Asimismo, creó un ordenamiento institucional que reúne —en distintas instancias y con diferentes funciones— al Gobierno Federal, a los gobiernos estatales y al poder legislativo federal. En segundo lugar dicha ley fue promulgada por unanimidad a finales de 2003, hecho notable en el sistema político mexicano desde que en 1997 el ejecutivo perdió la mayoría absoluta en el Congreso, situación que sigue hasta la fecha. Finalmente, la LGDS aparece como un punto de inflexión en la política social federal: por una parte puede verse como la culminación de un proceso de cambio iniciado con la introducción del programa PROGRESA en 1996-1997; por el otro, constituye un punto de partida en la medida en que sus lineamientos crean un marco institucional para el conjunto de la política social que sigue vigente hasta la fecha¹.

En la primera parte se expone el contexto político en que transcurrió la larga negociación de la LGDS, así como los principales rasgos y cambios en las políticas sociales federales. En una segunda parte se aborda el proceso de gestación de la LGDS en el poder legislativo y la controversia constitucional de que fue objeto posteriormente su reglamento. Una tercera parte se centra en la implementación y características del marco institucional instaurados por dicha ley. La cuarta y última

¹ Tres son las fuentes utilizadas en este estudio: entrevistas a varios actores clave detallados en el Anexo A.1 (legisladores, funcionarios de alto nivel y académicos), iniciativas y textos legislativos, fuentes secundarias relativas a la literatura académica especializada y una revisión sistemática de la prensa en los periodos estudiados. En este último caso, además de ayudar al seguimiento de las coyunturas, el objetivo central del seguimiento de prensa fue resaltar en cada momento cómo en la práctica interactúan ideas e intereses, es decir cómo los actores adoptaron distintas estrategias y se apropiaron de argumentos para participar en el debate público, tanto para justificar como para definir sus posiciones.

sección examina las características de los actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales en juego, presenta algunas lecturas de este proceso a la luz de distintos enfoques y cierra con las reflexiones que se desprenden sobre los elementos que permitieron generar un consenso².

² Dicha sección retoma los paradigmas teóricos y las consideraciones metodológicas acerca del análisis del surgimiento de pactos y consensos contenidas en el documento de Carlos F. Maldonado Valera y Andrea Palma Roco (2013), *El surgimiento de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis*.

I. Antecedentes y contexto político de la política social federal³

A. Apuntes sobre el objetivo y marcos de análisis en el caso estudiado

En años recientes, el estudio de las políticas sociales en América Latina, y en México en particular, ha centrado su interés en el análisis y evaluación de las políticas sociales como instrumentos más o menos eficientes para enfrentar la pobreza, la desigualdad, el desempleo y el acceso a la protección social. Esto es comprensible en la medida en que la escasez de recursos fiscales y el inestable y más bien moderado crecimiento económico de México imprimieron particular urgencia a la definición de instrumentos de política fiscalmente sostenibles que, de ser posible, tuvieran efectos distinguibles con relación a los niveles de pobreza y de desigualdad⁴. Por tanto, en los últimos años muchos estudios se han centrado en el diseño de intervenciones o programas sociales *per se* y en la medición y evaluación de los impactos de la política social sobre indicadores concretos de pobreza y desigualdad⁵. Con menor frecuencia las políticas y programas sociales se han abordado como un objeto *político* de estudio.

Distinta es la discusión que intenta comprender el origen y efectiva implementación de una política con el objetivo de aprehender qué actores dentro y fuera del Estado tienen un papel o qué intereses están en juego; quiénes conciben, promueven u obstaculizan una iniciativa; qué procesos de intermediación e inercia institucional se interponen en la definición e implementación de dicha iniciativa

³ Este trabajo forma parte de una investigación más extensa acerca de la evolución de la política social federal en México en un contexto de democratización. Ver la Tesis de Doctorado en Ciencia Política del Instituto de Estudios de París: Carlos F. Maldonado Valera (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*, Thèse de Doctorat en Science Politique, Institut d'Études Politiques de Paris – École Doctorale de Sciences Po.

⁴ En especial, los avances en el diseño y evaluación de los programas han sido considerables y se expresan en el nivel de sofisticación teórica, técnica, operativa y estadística de ciertos programas como PROGRESA-Oportunidades –y más recientemente de los dispositivos de gestión y evaluación de impacto puestos en marcha por el CONEVAL en el marco de la propia LGDS.

⁵ Ver en esta vertiente Banco Mundial(2004; Barrientos y Santibáñez (2009); Bane y otros (2009); Levy (2008); Moreno-Brid, Carpizo y Bosch (2009), y Székely (1998), entre muchos otros.

y, desde luego, quiénes en definitiva ven sus intereses servidos o afectados. En este caso, se retomarán algunos elementos del neo-institucionalismo histórico para caracterizar la dinámica de mediano plazo en donde se inscribe el proceso que determina la adopción y contenidos de la LGDS.

En especial, como antecedente significativo, se pondrá énfasis en cómo el proceso de cambio de la política social federal alude a un patrón de ‘equilibrio interrumpido’ (*punctuated equilibrium*), en donde un momento de crisis relativamente breve (1995-1997) puso en entredicho el modelo anterior y llevó a una redefinición (y experimentación) con un modelo distinto de política social, lo que a su vez sentó las bases para un proceso de cambio gradual y dependiente del cual la LGDS es parte y que sigue en curso. Por otro lado, para comprender el proceso político coyuntural en torno a la negociación y aprobación de la ley también se hará referencia a la dinámica entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, que se deriva de las reglas del juego institucional y de los actores con poder de veto resultantes de la situación de gobierno dividido que caracteriza al país desde 1997. A lo largo del documento también se resaltarán elementos característicos de los marcos conceptuales sobre la política social que fueron movilizados por los actores, para caracterizar los principios más generales que fueron objeto de controversia y que quedaron finalmente plasmados en la ley y su reglamento. Todo lo anterior con el fin de relevar los elementos que caracterizan a este caso, así como las dinámicas que puedan explicar el surgimiento de un consenso “improbable” en el caso de la LGDS. El cuadro 1 resume los principales antecedentes e hitos de la LGDS que se abordan a lo largo del documento.

CUADRO 1
ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS DE LA LGDS Y SU IMPLEMENTACIÓN, 1995-2008

Años	Principales hitos
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 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, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)
2002	PRI, PAN y PRD presentan nuevos proyectos de Ley General de Desarrollo Social
2003	Aprobación por unanimidad de la LGDS
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

Fuente: Elaboración propia.

B. Dinámica del cambio político en México y la lógica del gobierno dividido

La negociación y aprobación de la LGDS ocurrió en un contexto de gobierno dividido, lo que le otorga gran significancia al hecho de que haya sido aprobada por unanimidad. Conviene entonces analizar algunos antecedentes. Durante el siglo XX, el singular régimen político de México surgido de un largo y conflictivo proceso revolucionario (1910-1940) se caracterizó por su relativa estabilidad, su carácter civil pero autoritario, la dominancia electoral de un partido (el Partido Revolucionario Institucional) y un pluralismo político limitado en el marco de un vasto sistema corporativista. La Presidencia de la República se posicionaba en la cima del sistema gracias a los poderes constitucionales sobre el aparato estatal y las prerrogativas extra constitucionales a su disposición, como el control sobre el partido dominante y sus corporaciones obreras, campesinas y populares (con las que sin embargo debía entablar

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 (Loeza, 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.

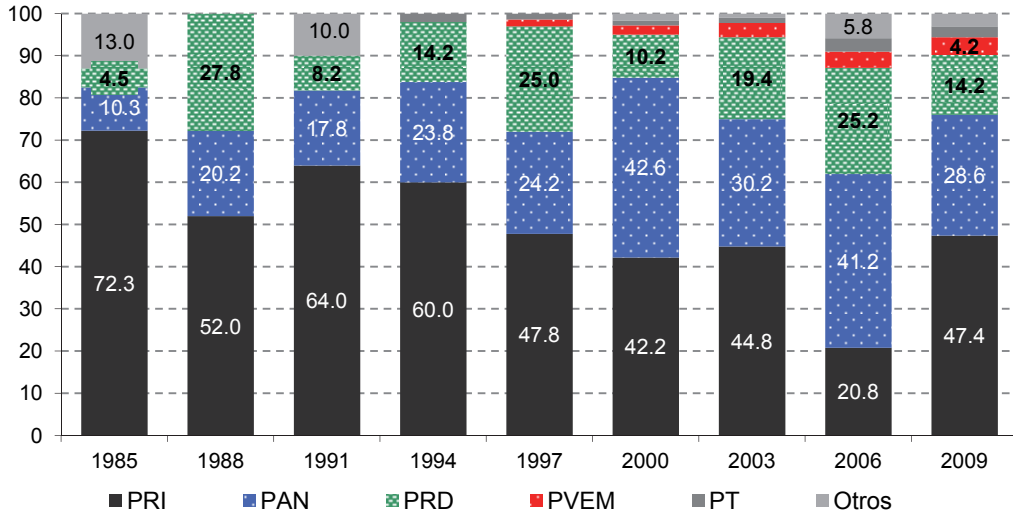
Sin embargo, este proceso de cambio no desembocó en un cambio constitucional de fondo. A diferencia de otros procesos de democratización de América Latina, más que un cambio constitucional y sistémico de régimen, se asiste a un cambio ‘cualitativo’, de la mano del ‘despertar’ de instituciones, mecanismos e instancias de gobierno que estaban formalmente en vigor, pero que hasta entonces estaban en la práctica sometidas a la lógica autoritaria del régimen posrevolucionario. Solamente con la llegada de un mayor grado de pluralidad y competencia electoral, los contrapesos y facultades de y entre los distintos poderes federales, estatales y locales, comenzaron a actuar de manera más autónoma del poder presidencial y del partido dominante que hasta los años 1990 controlaba la mayoría de los espacios de representación.

La dinámica de este proceso de cambio electoral configuró una estructura singular de incentivos para los legisladores, en especial un grado importante de disciplina interna de los partidos y una relativa preponderancia de las dirigencias nacionales (o estatales en el caso de los legisladores de los estados) del partido sobre sus representantes elegidos, en comparación con el electorado o la opinión pública. A pesar de la apertura y creciente pluralidad electoral, se mantuvo el principio de no reelección consecutiva a todos los niveles. El acceso a un puesto de elección popular requiere la postulación por parte de un partido político, siendo las independientes prácticamente imposibles. En otras palabras, en primer lugar los candidatos deben su nominación a la estructura del partido que los postula. Dado que no hay reelección consecutiva, tampoco tienen interés de rendir cuentas al electorado de la circunscripción que los elige y, en cambio, tienen el fuerte incentivo de obtener los favores de la estructura de su partido (u otro) con el fin de ser postulado a otro puesto de elección en otra instancia de representación, o bien algún puesto de decisión en la estructura partidista o de algún gobierno controlado por dicho partido (Dworak, 2004). Ello supone que los diputados o senadores tienden a definir sus estrategias y agenda legislativa más que en las preferencias del electorado de su circunscripción o estado, en función de las preferencias de su partido, así como de las instancias o actores que determinan su eventual postulación a otra posición; en particular, gobernadores de turno que ejercen influencia sobre las estructuras locales del partido, la propia dirigencia nacional del partido, o bien la de otro partido que pudiera postularlos. Así, aunque las tensiones y disidencias existen, al interior de las bancadas de los partidos la determinación del voto dentro de cada grupo parlamentario tiende a ser disciplinada y fuertemente centralizada en los coordinadores de cada grupo y, por tanto, también en la mayoría de los casos, por la dirigencia del partido. La razón es que quienes controlan las nominaciones y candidaturas al legislativo así como el futuro de las carreras de legisladores que no pueden reelegirse de forma consecutiva y ganan poco si se deslindan de los partidos son liderazgos externos al Congreso (Nacif, 2002)⁶.

La situación de gobierno dividido alteró significativamente la dinámica de la formulación de políticas públicas en el sistema político mexicano. Inicialmente, la ausencia de mayorías leales a la Presidencia de la República comenzó en la Cámara de Diputados en 1997. A partir de 2000 incluiría también al Senado (ver gráficos 1 y 2). Como se dijo, desde 1988 el régimen perdió la mayoría de dos tercios en la Cámara de Diputados, con lo cual se veía obligado a negociar con las fuerzas opositoras cualquier enmienda constitucional. Finalmente, como apunta (Casar, 1999, pág. 104), hasta 1988 la oposición participaba marginalmente en las comisiones legislativas que desempeñan la función crucial de adoptar por mayoría de votos las resoluciones para someter proyectos de ley al pleno de las cámaras. A partir de esa fecha la presencia de la oposición en todas las comisiones aumentó constantemente, incrementando la ‘voz’ de esta dentro de todo el proceso legislativo.

⁶ Prohibidas las candidaturas independientes, la nominación por un partido legalmente reconocido es necesario. Así, para los candidatos a distritos uninominales elegidos por mayoría simple importa lograr la nominación del partido, mientras que para aquellos a puestos plurinominales electos por representación proporcional importa además su posición en la lista de candidatos del partido.

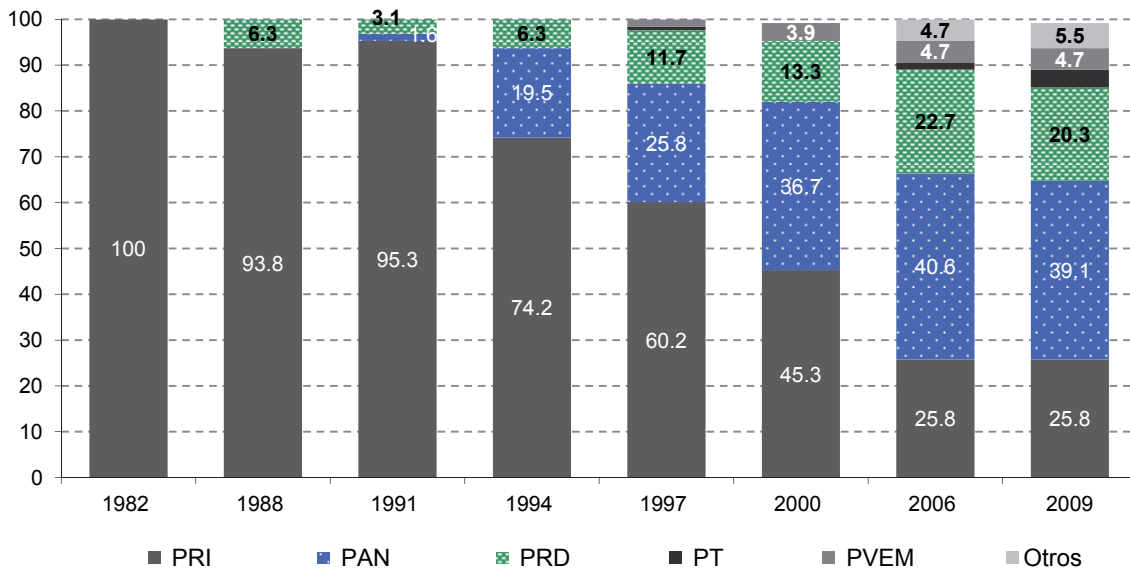
GRÁFICO 1
MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1985-2009
 (En porcentajes)



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

Nota: 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.

GRÁFICO 2
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 [en línea] www.ife.org.mx.

Dadas las facultades constitucionales otorgadas a ambas cámaras, y en conjunto al poder legislativo federal, la ausencia de mayorías absolutas en uno o ambos órganos modificó sustancialmente (y normalizó) la dinámica de gobierno en el sistema político mexicano. Ello no solo en detrimento de la preponderancia del ejecutivo federal, sino también de la factibilidad política de adoptar grandes reformas. De hecho, al menos hasta la reforma de 2012, confinado únicamente a las facultades que le otorga la constitución, el presidente tiene muchas menos capacidades para orientar el proceso legislativo que otros regímenes latinoamericanos. No puede gobernar por decreto o mediante medidas provisorias, ni obligar a que el legislativo se pronuncie en un tiempo predefinido sobre las iniciativas de ley que presenta y únicamente puede vetar en su totalidad las iniciativas aprobadas por el legislativo (carece de la facultad de publicar partes de una ley y vetar otras); aunque tiene la facultad exclusiva de someter el proyecto de presupuesto a la Cámara de Diputados, tiene pocas facultades para determinar el contenido final.

En el pasado, la apertura de la economía mexicana al exterior, el desmantelamiento del modelo económico estado-céntrico y la aprobación de reformas socioeconómicas controversiales (como la privatización e individualización del sistema de pensiones en 1995) fueron propuestas por el ejecutivo e instrumentadas con relativa rapidez y sin cambios gracias a la mayoría del PRI en ambas cámaras y su relativa disciplina. En cambio, a partir de 1997, la definición y aprobación del presupuesto federal se volvió un asunto de deliberación pública y de controversia recurrente. Por otro lado, la aprobación de leyes generales otorgó al poder legislativo no solo el poder de rechazar o modificar las propuestas de ley del ejecutivo, sino también de ‘congelarlas’, posponiendo indefinidamente su discusión. De hecho, en materia presupuestaria, la Cámara de Diputados posee la facultad exclusiva de aprobar, rechazar o modificar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos. Finalmente, una facultad política del legislativo es la de llamar a comparecer a los ministros con el fin de explicar y responder a cuestionamientos específicos. Otro cambio importante se dio en el funcionamiento interno de ambas cámaras, en donde la discusión y aprobación de los proyectos de ley dejó de estar centralizado en la dirigencia del partido mayoritario y ocurrió cada vez más sistemáticamente a nivel de las comisiones especializadas conformadas por las distintas fracciones, cada una bajo la supervisión estricta de la dirigencia de cada partido, y con la capacidad de filtrar las iniciativas recibidas que efectivamente son discutidas y eventualmente sometidas a consideración del pleno (Nacif, 2002, págs. 272-277).

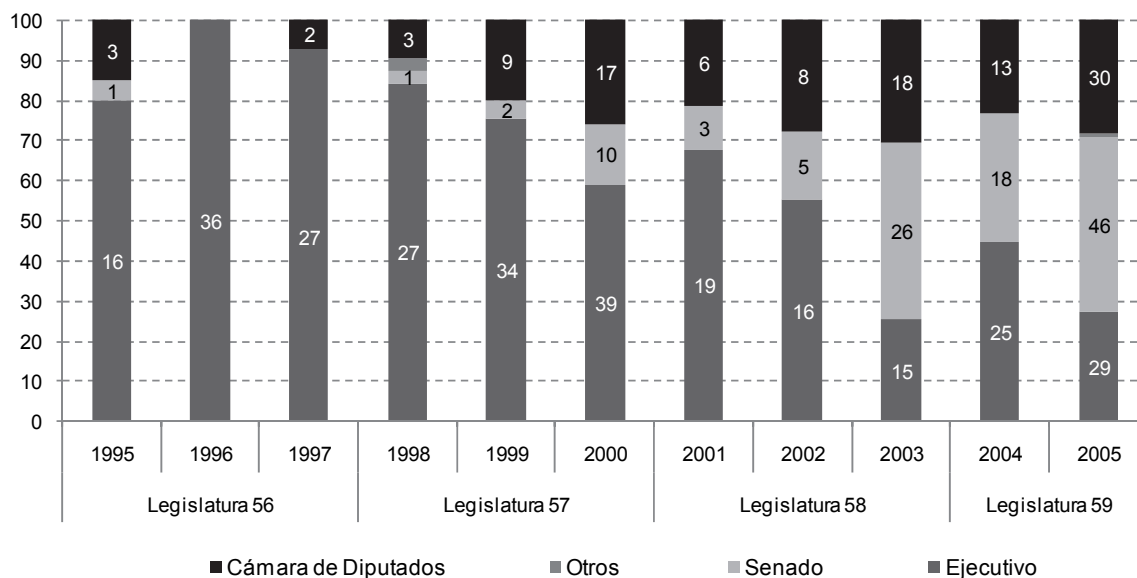
Con ello también adquirieron mayor vigencia los mecanismos de resolución de controversias entre los poderes legislativo y ejecutivo, como la capacidad presidencial de vetar leyes y la del legislativo de superarlo mediante una mayoría calificada de dos tercios⁷. Como se verá más adelante, la reforma judicial de 1994 abrió un espacio para que el legislativo y el ejecutivo ventilaran sus controversias mediante el arbitraje de la Suprema Corte de Justicia. Finalmente, las facultades del Congreso —en especial del Senado— para aprobar o decidir sobre la conformación de diversos órganos de primer orden —la Suprema Corte de Justicia, el Instituto Federal Electoral, el Procurador General de la República, diversos nombramientos diplomáticos, hacendarios y militares de alto rango entre otros— introdujo una barrera adicional a la discrecionalidad de la Presidencia de la República para decidir unilateralmente tales asuntos. Simbólicamente, a partir del año 2000, actos como la aprobación por parte del Senado de desplazamientos oficiales del presidente al extranjero dejaron de ser meros trámites para volverse fuente potencial de discusión y polémica.

⁷ La Constitución prevé en su artículo 72 C que, en caso de que un proyecto de ley, presentado o no por el poder ejecutivo, sea aprobado por el legislativo, éste puede rechazar el acto y devolverlo con sus observaciones. Para que este veto sea superado (o las observaciones sean aprobadas), se requiere el apoyo sucesivo de ambas cámaras con una mayoría calificada de dos tercios. En la práctica, basta que el ejecutivo cuente con el apoyo de un tercio más uno de los miembros de una u otra cámara (167 diputados o 43 senadores) para que un veto presidencial se mantenga vigente. Otra opción para el ejecutivo —en proceso de reforma actualmente— es el ‘veto de bolsillo’, es decir cuando el ejecutivo de facto impide la entrada en vigor de una ley cuando no la publica en el Diario Oficial. En 2011 esta disposición fue reformada. Una competencia exclusiva del ejecutivo es emitir los reglamentos de la legislación aprobada por el legislativo, lo que le permite tener una influencia nada marginal en la definición de los procedimientos de implementación de los textos legislativos. Ante ello, una opción abierta para el legislativo consiste en entablar una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia arguyendo aspectos de la legislación que sean violatorias de la Constitución, acto que requiere solamente del voto del treinta y tres por ciento de los miembros de una u otra cámara federal.

Una muestra del mayor activismo del poder legislativo puede apreciarse en los gráficos 3 y 4. Allí queda manifiesta la creciente proporción de leyes aprobadas originadas en una u otra cámara y un declive relativo del número de leyes aprobadas originadas en una iniciativa presentada por el ejecutivo. Ello, si bien no refleja el contenido de las leyes aprobadas y su trascendencia relativa en términos jurídicos, fiscales o políticos, sí habla de un sistema político con un poder legislativo más dinámico, plural y autónomo. En el caso de la Cámara de Diputados contrasta en especial la menor preponderancia absoluta y relativa de iniciativas aprobadas provenientes del ejecutivo a partir de 1997, así como, en el caso de la cámara de senadores, un fenómeno similar a partir de 2001. Esa situación implica no solamente la falta de mayoría favorable al gobierno en funciones, sino la ausencia de mayoría absoluta *tout court*. No hay una coalición estructurada en torno a un programa común, ni a favor, ni en contra, del gobierno. De ahí que más que a la oposición sistemática entre legislativo y ejecutivo se asista a un vaivén de acuerdos y desacuerdos *ad hoc*, en función del asunto o sector, la coyuntura política y la correlación de fuerzas dentro del legislativo. Estudios de opinión en la Cámara de Diputados de México han mostrado que globalmente las diferencias ideológicas entre los principales partidos son complejas y se polarizan en torno a dos dimensiones. La primera, relativa a temas económico-distributivos, por cierto correlacionada con divisiones en torno a diferencias de tipo religioso, en la que PRD, PRI y PAN aparecen ordenados en un espectro tradicional izquierda-derecha y otra dimensión relativa a la valoración del funcionamiento del aparato de justicia y la protección de los derechos de las minorías en la que el PRI aparece distante de PAN y PRD, reflejo de las diferencias ideológicas entre el partido dominante y la oposición durante el antiguo régimen autoritario. Dentro de la dimensión económico-distributiva, la mayor polarización se observó justamente en términos de la provisión pública de seguridad y de protección social (Rosas y otros, 2010, págs. 80-91).

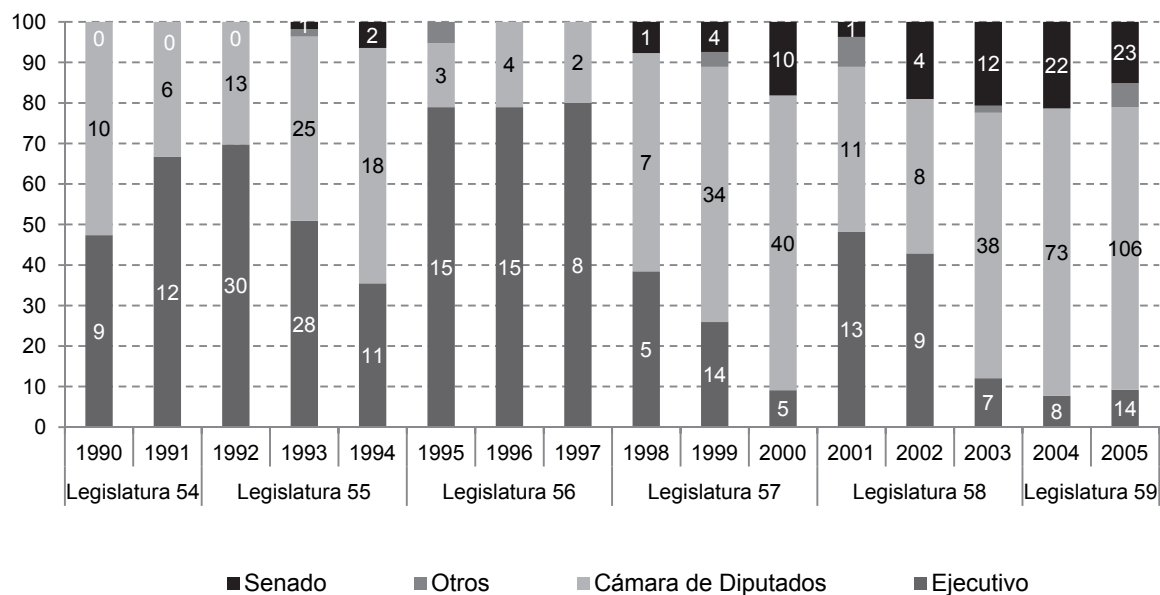
GRÁFICO 3
MÉXICO: LEYES APROBADAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS,
SEGÚN ORIGEN DE LA PROPUESTA, 1990-2005

(En números absolutos y en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con base en datos recopilados por J. Weldon (2006), "The spring 2005 term of the Mexican Congress", *Mexican Congressional Report Series*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

GRÁFICO 4
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 recopilados por J. Weldon (2006), "The spring 2005 term of the Mexican Congress", *Mexican Congressional Report Series*, Washington, Center for Strategic and International Studies.

En ese contexto de creciente pluralidad política y competencia electoral, ocurrió otro cambio importante en la esfera del poder judicial con la reforma de 1994. A partir de ese año, la Suprema Corte de Justicia quedó facultada para dirimir controversias constitucionales entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como entre los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal). El poder judicial adquiría así un nuevo protagonismo precisamente en el marco de una creciente autonomía de instancias y poderes gubernamentales de la que la corte se volvía árbitro mediante las 'controversias constitucionales' y las 'acciones de inconstitucionalidad' que de acuerdo a la reforma quedaba facultada para arbitrar. Hasta entonces, las controversias entre poderes y órdenes de gobierno se dirimían informalmente en el marco de la mediación del partido dominante y, en última instancia, del presidente de la república. La reforma de 1994 transformó a la Suprema Corte en verdadero Tribunal Constitucional: redujo el número de jueces de 25 a 11 con mandatos de 15 años, y ya no vitalicios, nombrados por el presidente pero sujetos a la aprobación del Senado con una mayoría calificada de dos tercios. Además de las controversias constitucionales entre poderes y órdenes de gobierno, las acciones de constitucionalidad permitían a diversos actores apelar a la corte para cuestionar la validez de leyes y tratados internacionales. En particular, permitía que 33 por ciento de los miembros de la Cámara de Diputados o de senadores cuestionaran ante la corte la constitucionalidad de leyes o reglamentos federales o tratados internacionales.

En ese sentido, ante la crisis de la mediación del partido dominante (y por ende presidencial) en un contexto de creciente pluralidad política en el seno de los distintos poderes y órdenes de gobierno, la reforma ofreció un mecanismo formal de resolución de controversias adaptado a un sistema político multipartidista y descentralizado. La dificultad para que la Presidencia de la República arbitrara y su autoridad fuera reconocida, aumentó conforme los actores de oposición e incluso el partido gobernante adquirían espacios y posiciones de elección popular que les permitían desconocer la presión informal del ejecutivo federal (Magaloni, 2003, pág. 296).

Una manera de interpretar y sintetizar estos cambios institucionales es en términos del número de actores institucionales con poder de veto en el sistema político mexicano⁸. Al inicio, durante el apogeo del régimen autoritario post-revolucionario y para todos los efectos prácticos, la Presidencia de la República constituía el único actor institucional *formal* con poder de veto, en la medida en que ejercía una influencia colosal sobre los demás poderes y todos los espacios de representación a partir de su injerencia en el partido oficial y la hegemonía de éste sobre todos los espacios de representación. A pesar de ello, y como se dijo, esta preponderancia no implicaba una hegemonía sin freno dado que existían diversos actores no institucionales que informalmente eran capaces de ejercer un poder de veto sobre la orientación política de la presidencia. El problema es que tales actores ejercían esa influencia *informalmente*, lejos del escrutinio público; su poder tenía límites difusos y una importancia variable en función de la coyuntura y área o sector involucrado. En ese sentido, el proceso de cambio político —la creciente pluralidad electoral y autonomía de los distintos poderes, así como la mayor vigencia de los ‘*checks and balances*’ previstos en las leyes— puede interpretarse como el surgimiento de actores institucionales formales con poder de veto sobre la política gubernamental. Estos son actores *formales* con poder de veto en su respectiva área de competencia, a la vez que pueden transmitir o expresar las preferencias e intereses de otros actores *informales* capaces de ejercer un poder de veto ‘fáctico’ en áreas específicas.

De esta forma, sin mayorías absolutas en ninguna de las dos cámaras federales, éstas constituyen dos actores potenciales con poder de veto dado que ante una iniciativa presidencial cada una puede rechazarla, modificarla o ignorarla. Para que ello ocurra, tales cursos de acción deben ser escogidos por mayoría absoluta en el caso de la legislación general y de dos tercios en el caso de reformas constitucionales⁹.

En el caso específico de la gestación de la LGDS, esta nueva configuración político-institucional determinó un número específico de actores relevantes así como de posibilidades de resultados. Por una parte, el poder ejecutivo federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social fue un actor central. En primer lugar es la instancia que decide no enviar una iniciativa propia del gobierno y dejar a los partidos la definición de iniciativas, pero participa en las negociaciones y discusiones ante el poder legislativo y se mantiene vigilante de la inclusión de una serie de principios acordes con una visión específica de la política social federal y de sus requerimientos técnicos. En segundo lugar, una vez aprobada la ley, tuvo entre sus responsabilidades la definición del Reglamento específico de la Ley, el cual fijaba con mayor detalle la implementación del texto así como aspectos técnicos no contemplados en la Ley aprobada¹⁰.

Por otra parte, en el poder legislativo, las cámaras de diputados y senadores, ambas sin mayorías absolutas, fueron dos actores potenciales con poder de veto. Para que actuaran así bastaba que al menos dos de los tres grandes partidos, PRI, PAN o PRD, se inclinaban en un mismo sentido en ambas cámaras. En efecto, aún cuando en la Cámara de Diputados durante el periodo 2003-2006 el PRI se convirtió en el grupo más numeroso, en el Senado se mantenía la configuración electoral de 2000, donde el PAN era el grupo más numeroso. De acuerdo a los procedimientos en vigor, la aprobación de una ley por parte de una cámara (de origen) debe posteriormente ser aprobada por la otra (cámara revisora). En la práctica, debido a lo anterior, buena parte de la discusión y deliberaciones se dieron en el marco de las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras, a veces de manera conjunta, compuestas por diputados y senadores de todos los partidos que revisan todos los temas relacionados. Estas Comisiones son, además, las instancias ante las que comparecen el titular y altos funcionarios de la SEDESOL.

Dado el nivel de disciplina interna dentro de cada bancada, el supuesto de ver a cada partido como un actor unitario parece razonable. Además, como el PAN (actor potencial con poder de veto) por definición era cercano a la posición del gobierno y actuaba coordinadamente con este, también es razonable considerarle junto al ejecutivo como un mismo actor con poder de veto. Finalmente, tras la

⁸ Ver Maldonado y Palma (2013).

⁹ Los cuadros 1 y 2 del Anexo A.2 muestran cómo en el periodo 1982-2010 fue aumentando el número de coaliciones potencialmente ganadoras en ambas cámaras, complicando cada vez más y durante todo el periodo posterior a 1997 el cambio del estatus quo legislativo, o bien facilitando el veto a iniciativas de cambio, así como el recurso a acciones de inconstitucionalidad por parte de partidos o coaliciones de partidos.

¹⁰ La reglamentación de las leyes federales son facultad exclusiva del poder ejecutivo, aunque su contenido puede ser objeto de controversia constitucional.

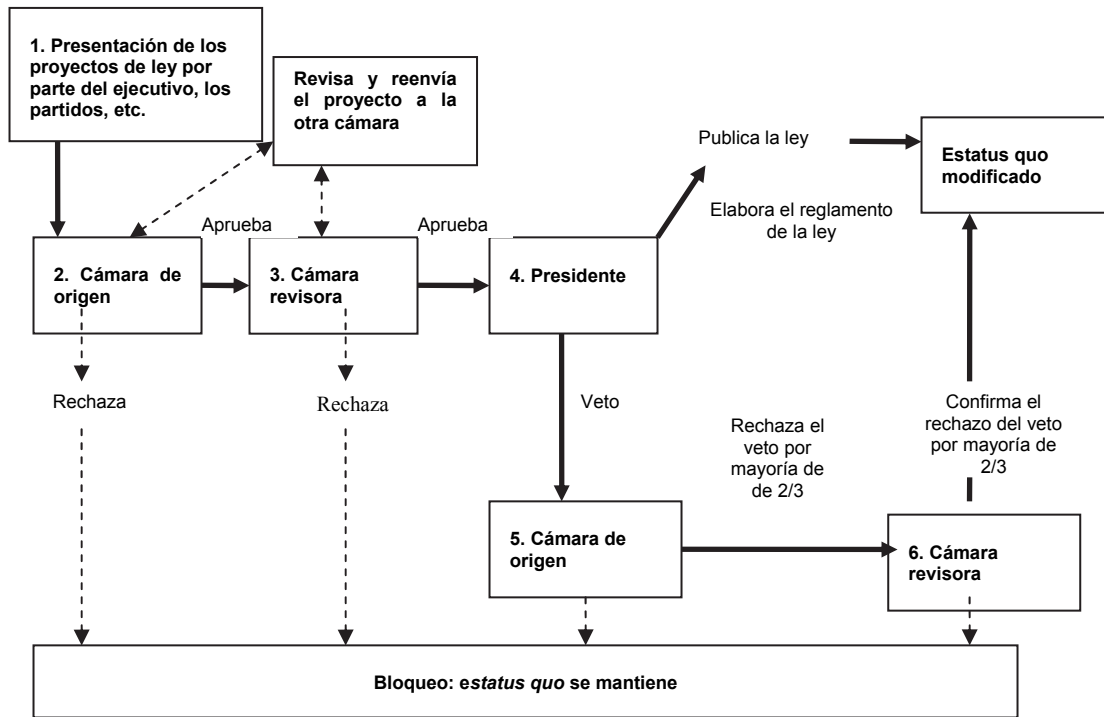
reforma judicial de 1994, bastaba con que 33% de los diputados o senadores federales interpusiera una controversia constitucional para que un actor adicional con poder de veto, la Suprema Corte de Justicia, entrara al juego. En el Senado, entre 2000 y 2006, el PRI y PAN podían iniciar unilateralmente ese tipo de acción, mientras que en la Cámara de Diputados la bancada del PRI, así como una alianza entre PRD y PAN o entre PAN y algún otro partido ‘pequeño’ tenían también esa posibilidad. Además de estos actores institucionales, durante los meses en los que duró el análisis de distintos proyectos de ley, diversos expertos, universidades y organismos internacionales participaron en la discusión. Estos actores por definición no institucionales pueden agregarse como un actor informal de cierta importancia en el proceso de decantación del proyecto final.

Como ha planteado (Nacif, 2003), a partir de 1997, el proceso de formación de políticas o de modificación del estatus quo que requieren un cambio legislativo por mayoría absoluta necesita al menos de un consenso entre el ejecutivo federal y cada una de las cámaras federales dado que ambas deben estar de acuerdo en el mismo sentido para que una iniciativa sea sancionada por el legislativo federal. Así, independientemente de qué actor presenta la iniciativa, el proceso tiene varios puntos en que alguno de estos actores puede ejercer su poder de veto llevando al mantenimiento del estatus quo anterior. En primer lugar, la cámara de origen que recibe una iniciativa debe votarla positivamente para después ser ratificada por la otra cámara (revisora). En un tercer momento, el presidente puede firmar la iniciativa y publicarla, o bien hacer uso de su poder de veto, emitiendo o no recomendaciones u observaciones al proyecto aprobado en el legislativo. En un cuarto y quinto momentos, para superar el veto presidencial, la cámara de origen y la cámara revisora deben sucesivamente votar con una mayoría de dos tercios el proyecto original. Así, como se muestra en el Diagrama 1, en la práctica, mientras el partido cercano al ejecutivo tenga un tercio más uno de los votos en al menos una de las cámaras (lo que ha sido el caso desde 1997) queda garantizada la efectividad del poder de veto presidencial y la posición del partido del ejecutivo con influencia limitada pero con poder de veto, es decir, con capacidad de impedir cambios no deseados al estatus quo pero sin la capacidad de asegurar un cambio de éste sin el apoyo de al menos otro de los dos grandes partidos (Nacif, 2003, pág. 7).

Así, este contexto político-institucional (situación de gobierno dividido, configuración tripartidista con partidos centralizados y disciplinados en el marco de un sistema presidencial bicameral con las facultades ya descritas) ha llevado a que a partir de 1997 el estatus quo haya tendido a prevalecer en dos sentidos opuestos. Por una parte en el mantenimiento de un modelo macroeconómico abierto al exterior, erigido entre 1982 y 1997, y, por la otra, la dificultad de modificar radicalmente una serie de características heredadas del pasado reciente y lejano (como el monopolio público sobre el sector energético o la permanencia de bajos niveles de recaudación fiscal, por ejemplo) que requerirían cambios constitucionales o acuerdos políticos difíciles de lograr (Aparicio y otros, 2005).

En ese marco, actores informales con recursos e influencia sobre los principales partidos y el aparato estatal (en especial ciertas organizaciones sindicales del viejo sistema corporativista y grupos empresariales) han mantenido un gran ascendiente sobre el proceso de formación y reforma de las políticas públicas, y en muchos casos pueden considerarse verdaderos actores informales con poder de veto. Este ‘equilibrio perverso’, producto de efectos imprevistos del proceso de apertura del sistema político, y la captura por parte de tales intereses de sectores importantes de la economía y de la acción pública han sido señalados como obstáculos serios no solo para una democratización que redunde en mayor igualdad, eficiencia gubernamental y rendición de cuentas hacia la sociedad, sino para alcanzar mayores niveles de competitividad y crecimiento económico (Elizondo Mayer-Serra, 2009; Guerrero, López-Calva y Walton, 2009).

DIAGRAMA 1
MÉXICO: ETAPAS DEL PROCESO LEGISLATIVO A NIVEL FEDERAL



Fuente: Adaptación al caso estudiado del diagrama elaborado por Benito Nacif, Policy making under divided government in Mexico. Working Paper - Kellogg Foundation. March 2003, N° 305, p. 3.

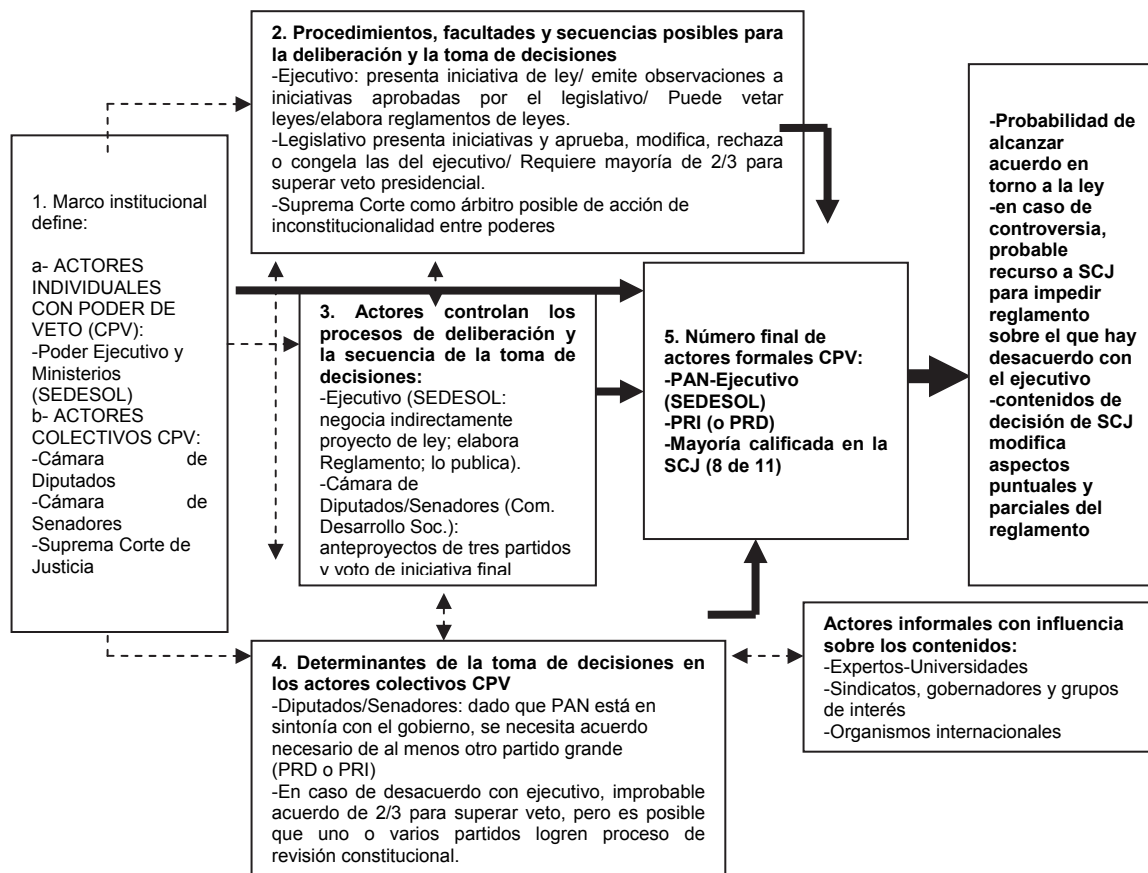
Esto constituye un círculo vicioso entre instituciones débiles y desiguales penetradas por intereses corporativos y sindicales particulares que redundan en un funcionamiento ineficiente del mercado y un diseño distorsionado de políticas que a su vez generan un crecimiento económico, desigual y favorable a tales intereses (Guerrero, López-Calva y Walton, 2009, pág. 113). En el ámbito de la política social, el sistema de seguridad social centrado en los trabajadores de la economía formal a través de dos grandes proveedores de seguridad social —el IMSS para los trabajadores del sector privado y el ISSSTE para buena parte de los trabajadores del sector público— poseen sindicatos con gran influencia y, en el caso del IMSS, un régimen particular con privilegios adicionales que absorben recursos considerables¹¹. En el caso del IMSS, además, las empresas encargadas del manejo de las pensiones individuales (AFORES) constituyen un poderoso grupo de interés con efectos sobre el rendimiento del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores debido a los enormes beneficios que dichas empresas extraen a través de comisiones. El que no se hayan gestado mayores presiones para reformar ese estado de cosas tiene que ver con la falta de voluntad gubernamental para favorecer la calidad y expansión de la seguridad social y del empleo formal, la poca presión social para que el gobierno mejore la cobertura y calidad de la seguridad social y, en última instancia, la presencia de una renta petrolera que permite asumir el diferencial entre eficiencia y productividad de la economía y los estándares de vida de diversos grupos y que posibilita a los programas de protección social compensar parcialmente las deficiencias de la seguridad social sin necesidad de aumentar la carga tributaria (Levy, 2009b, pág. 233). Aunque el poder de negociación de los

¹¹ La reforma de 2004 al régimen de pensiones de los trabajadores del IMSS igualó las condiciones de retiro para futuros trabajadores, pero mantuvo intactos los privilegios de los trabajadores contratados hasta ese momento. Con ello, el financiamiento del régimen de pensiones y jubilaciones de los trabajadores del IMSS dejó de ser una deuda en constante ascenso a expensas de los recursos del Instituto, pero seguiría pesando fuertemente en los siguientes años. No obstante, tal reforma constituye un caso poco frecuente en que se ha logrado limitar parcialmente las prebendas y privilegios de un fuerte sindicato del sector público financiado a costa de recursos que podrían invertirse en los servicios (en este caso de salud) ofrecidos a la población beneficiaria (Levy, 2009b).

sindicatos del sector público y del propio IMSS han bloqueado varias iniciativas de reforma por parte de administraciones recientes, en especial la privatización de la provisión de servicios de salud, varias reformas puntuales han modificado gradual pero considerablemente el sistema de protección social desde un modelo centrado en la seguridad social formal a un modelo de bienestar de tipo residual a través de diversos programas de asistencia social focalizada y no contributiva (Dion, 2008).

En el estricto marco legislativo, el proceso de cambio y reforma de las leyes ha sido analizado con detenimiento por (Nacif, 2003). Este autor plantea que, contrariamente a quienes ven al gobierno dividido a causa del tripartidismo y ausencia de mayoría favorable al presidente en ambas cámaras —como vehículo inevitable de inmovilismo en ausencia de grandes presiones o choques que obliguen a entablar un consenso— no siempre se ha gestado un bloqueo permanente, sino más bien un proceso más fluido. Identifica dos condiciones suficientes para que el cambio legislativo sea posible. Primero, cuando la propuesta o posición para cambiar el estatus quo del partido al que pertenece el ejecutivo se encuentra en una posición mediana entre las posiciones de los otros dos partidos en un *continuum* de izquierda a derecha (en cuyo caso es probable que la propuesta del partido del ejecutivo sea aceptada por al menos uno de los otros dos partidos grandes). Luego, cuando el estatus quo se degrada y vuelve ‘extremo’ o insostenible y por tanto tan lejano a las preferencias del partido del ejecutivo, que este termina por buscar compromisos con las propuestas de los demás partidos y renuncia a hacer efectivo un posible veto presidencial.

DIAGRAMA 2
MARCO INSTITUCIONAL, ACTORES CON PODER DE VETO Y DETERMINANTES DE LA TOMA DE DECISIONES EN EL CASO DE LA LGDS Y SU REGLAMENTO, 2000-2008



Fuente: Elaboración propia con base en M. Becher (2010) y G. Tsebelis (2000), "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance*, vol. 13.

Ahora bien, estas consideraciones se aplican de manera global a la legislación general después de 1997 y, el análisis de una situación específica obliga a considerar las instancias que determinan la toma de decisiones dentro de los actores colectivos con poder veto (en este caso, las cámaras del legislativo federal y la Corte Suprema para el caso de una controversia constitucional) en cada momento del proceso institucional, así como la posible intervención de actores informales. El Diagrama 1 retoma el marco analítico de los actores con poder de veto (CPV) y lo aplica al caso de la negociación de la LGDS¹².

Como puede apreciarse, aun cuando el uso del marco analítico centrado en los actores con poder de veto permite situar en la coyuntura el proceso político-institucional por el que habría de pasar la ley, poco dice sobre el contenido del proyecto final, las discusiones y polémicas del proceso deliberativo y, en definitiva, sobre las inercias del sector de política involucrado. Para ello, es indispensable abordar a continuación la evolución de la política social federal en ese contexto de cambio y apertura política. Posteriormente, se abordará el proceso de gestación y negociación de la LGDS como tal tratando de tomar en cuenta, simultáneamente, los factores político-institucionales de tipo procedimental con el análisis del contenido de las discusiones y las implicancias del proyecto dado el contexto e inercias en ese sector de política pública.

C. Del PRONASOL al PROGRESA: ¿un cambio de paradigma?

1. La ‘larga crisis’ de la política social federal

Al igual que en otros países de América Latina, el modelo estado-céntrico de desarrollo adoptado hasta comienzos de los años 1980 se basaba en supuestos parcialmente ciertos acerca de cómo la reducir la pobreza. De la mano de la sustitución de importaciones y la industrialización, la urbanización y el desarrollo de un mercado interno potente, el empleo formal habría de multiplicarse y, a través de este y la extensión de servicios sociales básicos (salud, educación, infraestructura social y sanitaria) por parte del sector público, la población debía ver mejorados sus niveles de bienestar de manera creciente. Como se sabe, los niveles de desarrollo y crecimiento económicos fueron insuficientes, y se mantuvo un porcentaje importante de población en la pobreza, alejada del empleo formal y ocupada en actividades informales de baja productividad y, por tanto, sin acceso a los mecanismos de protección social existentes. Además, a partir de 1976, cuando ocurrió la primera devaluación de la moneda nacional, comenzó un ciclo de volatilidad, endeudamiento e inflación que culminó con la crisis de 1982. Esta definitivamente puso en entredicho el modelo de desarrollo de las décadas anteriores e inició un declive en la capacidad de los dos principales mecanismos del régimen para incorporar a los sectores populares: el corporativismo y los sistemas de seguridad social (Brachet-Marquez, 2010).

Desde la década de los setenta, la política social federal venía haciendo varios intentos de mejorar las condiciones de vida de la población pobre que estaba quedando marginada de los beneficios del modelo de desarrollo en general y que, de hecho, tampoco accedía necesariamente a los ‘beneficios’ y ‘prebendas’ de las redes clientelares y corporativistas del régimen. Como apunta Fox (1994, 1992) las tentativas de reforma de sucesivos gobiernos hablan de que en varios momentos el régimen trató de reformular sus relaciones con las bases populares rurales esquivando las redes clientelares tradicionales y corporativistas mediante diversos programas federales implementados con el objetivo de combatir la pobreza y el hambre. Para evitar que movimientos de oposición sacaran provecho de las tensiones sociales ligadas a la pobreza rural y con el fin de procesar el conflicto en el corto plazo para hacer más estable al régimen en el largo plazo, en dos ocasiones altos funcionarios reformistas intentaron balancear elites locales autoritarias reclutando liderazgos más radicales en niveles inferiores para promover una movilización controlada (Fox, 1994, pág. 162). Estas tentativas eran una respuesta a cuestionamientos específicos al sistema político. El Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) de 1973 buscaba simultáneamente incorporar una nueva generación de jóvenes activistas sociales y funcionarios en un programa centrado en el combate a la pobreza extrema a través de inversiones en infraestructura agrícola y social, específicamente educativa y sanitaria (Banco Mundial, 1986, 1983). Tras la represión de los

¹² Ver Maldonado y Palma (2013).

movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 y la amenaza creciente de un amplio movimiento guerrillero en las zonas rurales más pobres del país, el PIDER fue un intento de mitigar el descontento social en el campo que no estuvo exento de tensiones con las organizaciones corporativistas del régimen y varios gobernantes locales.

Posteriormente, el Plan Nacional para Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) de 1977-1982, en coordinación con la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), fueron la respuesta para mitigar los efectos de la primera crisis económica enfrentada por el régimen en mucho tiempo, tras la devaluación de 1976, pero en un contexto de bonanza petrolera a partir de 1979. Esta iniciativa creaba un ‘Sistema Alimentario Mexicano’ y su objetivo era mejorar las condiciones de vida y la capacidad y diversificación productiva de las localidades rurales más pobres. Para ello, la estrategia gubernamental consistía en mejorar el acceso a bienes de consumo básico y alimentario, a empleo y a una mayor diversificación productiva más allá de la agricultura de subsistencia, mediante inversiones en infraestructura social y productiva y la creación de una red de almacenes de consumo popular a precios subsidiados que rompiera los monopolios locales que existían en muchas localidades para la venta y comercialización de productos básicos. Dicha red descansaba sobre la organización de las comunidades para asegurar su gestión y el programa creó una importante base social relativamente autónoma de las organizaciones corporativistas del régimen, la que se erigía en interlocutor directo con el Gobierno Federal. La crisis económica de 1982, las políticas de recorte presupuestario que le siguieron y, en definitiva, el cambio de modelo económico limitaron la continuidad y expansión de tales políticas (Brachet-Marquez, 2010, pág. 13).

Finalmente, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de 1989-1994 fue una respuesta del Gobierno Federal a un doble desafío: la insurrección electoral de 1987-1988 y las secuelas (y el descontento popular) de las políticas de ajuste macroeconómico, limitación del gasto y privatizaciones aplicadas a partir de 1982. No obstante el PRONASOL se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado, es importante notar que en estos tres programas surgieron en contextos de relativa bonanza en las finanzas públicas y fueron descontinuados, en buena medida, debido a ajustes posteriores del gasto público causados por crisis económica. En la práctica, como apunta J. Fox, estas tentativas “fueron capturadas por los elementos autoritarios tradicionales o bien provistos a través de mecanismos semi-clientelares, pero cada una implicó también aperturas limitadas pero significativas hacia organizaciones autónomas de la sociedad civil” (Fox, 1994, pág. 162).

En síntesis, hasta 1982 la política social federal fue un componente secundario del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones cuya misión estuvo fuertemente centrada en compensar y cooptar aquellos sectores sociales marginados de la actividad económica formal y de las redes corporativistas del régimen postrevolucionario. En adelante, la crisis y el cambio del modelo económico durante los años ochenta dejaron a la política social en un lugar aún más periférico en el marco de severos ajustes fiscales. Recién con la relativa estabilización económica lograda en 1988-1993 durante la administración de Carlos Salinas, el Estado volvería a contar con recursos para reorientar la política social en el marco de una economía abierta y cada vez más integrada al mercado norteamericano.

2. El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), 1989-1994: características y crítica a un nuevo modelo de política social

El PRONASOL ha sido objeto de numerosos estudios¹³. La mayoría señala una constante contradicción entre los objetivos materiales y formales del programa, proveer servicios sociales, infraestructura y mitigar la pobreza, y sus motivaciones político-institucionales, entre las que se encuentran revigorizar el apoyo político-electoral al partido gobernante y al presidente en turno. Más un conjunto de programas que una iniciativa bien estructurada, desde el punto de vista de su implementación y eficacia se ha

¹³ Ver Dresser (1992); Cornelius y Craig (1994); Fox (1994); Bruhn (1996); Kaufman y Trejo (1996), y Diaz-Cayeros y Magaloni (2003a, 2003b), entre otros.

señalado la confusión y duplicación entre sus numerosas vertientes y acciones¹⁴ (Cornelius, Fox y Craig, 1994), así como su focalización insuficiente y la dispersión e ineficiencia de los recursos invertidos (Lustig, 1994). No obstante, el PRONASOL llegó a contar con recursos que crecieron a un ritmo acelerado y mayor al del gasto público del periodo, totalizando 12 mil millones de dólares en 1989-1993 y, según reportaba el gobierno, llegando a 2.378 municipios (95% del total) y creando 150.000 'Comités de Solidaridad' a nivel comunitario (Cornelius, Fox y Craig, 1994, pág. 8). En buena medida eso se logró gracias a los recursos extraordinarios provenientes de la privatización masiva de empresas públicas, lo que permitió al Gobierno Federal mantener finanzas públicas relativamente equilibradas y un nivel de gasto social mayor que en los años anteriores, sin por ello poner en entredicho la estrategia de apertura comercial y de desregulación económica. Con relación a programas anteriores, PRONASOL implícitamente retomaba la crítica a la mediación tradicional entre beneficiarios, Gobierno Federal e intermediarios corporativistas o subnacionales, e introducía un modelo de interacción directa entre comunidades o municipios y las autoridades federales a cargo de implementar los programas. Desde el punto de vista operativo, el PRONASOL funcionaba como otros fondos de inversión social que en esos años proliferaron en América Latina: estructuras *ad hoc* cuya función era canalizar fondos a fines sociales diversos y proyectos productivos de carácter compensatorio.

De hecho, la administración presidencial responsable del programa señaló siempre su carácter 'participativo' y 'corresponsable' dado que, supuestamente, las comunidades debían organizarse en comités para determinar qué intervenciones requerían, solicitarlas al programa y participar activamente en su implementación. Ejemplo de esto era la donación de recursos financieros, insumos materiales o trabajo en especie para las obras de infraestructura y demás intervenciones. Los comités de Solidaridad debían ser mecanismos de participación, vigilancia e implementación de los fondos y proyectos lo que, supuestamente, era una manera de garantizar que el programa no era populista o paternalista. Por su parte, la concentración de los fondos y poder de decisión en el poder ejecutivo federal se pensaban en tanto garantías para una rápida implementación en contraposición a la lentitud o ineficiencia de los mecanismos burocráticos tradicionales y para mantener controlados los niveles de gasto (Bruhn, 1996, pág. 156). En la práctica, los delegados estatales de la Secretaría de Desarrollo Social estaban firmemente controlados por el centro en cuanto a la gestión de los recursos del programa (Kaufman y Trejo, 1996). El decreto presidencial que creó en 1988 la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad como órgano executor del programa, estaba presidida nada menos que por el propio presidente de la república. En la comisión quedaban representados numerosos ministerios, todos aquellos involucrados en combatir los 'bajos niveles de vida', y era manejada por un Coordinador General nombrado directamente por el presidente (Presidencia de la República, 1988).

Desde el punto de vista sustantivo, como modelo de política social este estaba muy lejos de un enfoque de derechos o de protección social, pues enfatizaba la 'auto-ayuda' y la corresponsabilidad en el combate a la pobreza y no una lógica centrada en la plena concretización de derechos sociales universales, o bien la intención de garantizar niveles mínimos de bienestar o de cobertura de ciertos riesgos. Como programa de desarrollo social, constituyó un modelo de acción pública centrado en numerosas intervenciones multisectoriales, basado en recursos fiscales extraordinarios provenientes en parte de las privatizaciones emprendidas durante el gobierno de Carlos Salinas y sin mecanismos de seguimiento o evaluación sistemáticos.

Como respuesta a la debacle electoral de 1988, el PRONASOL puede verse como una estrategia que justamente buscaba ampliar y renovar una base de apoyo popular en crisis, abarcando un universo más amplio que el de los sectores sociales representados dentro del partido oficial y sus corporaciones. Desde el punto de vista político, se ha criticado su función legitimadora del partido oficial (y del presidente en turno) mediante una dinámica clientelar bastante eficaz. De hecho, la recuperación electoral del PRI en la elección legislativa de 1991 en parte se explica por dicho programa aunque no fue la única o principal causa del repunte electoral, como apunta Bruhn (1996), dado una caída importante

¹⁴ Entre otros, construcción y rehabilitación de escuelas, electrificación, pavimentación y mantenimiento de caminos rurales, agua potable, salud, nutrición, vivienda, apoyo legal, regularización de propiedades, infraestructura agrícola, preservación de recursos naturales, apoyos productivos y becas.

en los niveles de inflación y el retorno de modestos niveles de crecimiento económico que también constituyeron un factor positivo en favor del gobierno.

En especial, se ha señalado con cierta precisión que el ‘*timing*’ y las variaciones en la cantidad de recursos inyectados en los municipios estaba fuertemente motivada por consideraciones políticas y electorales. Aparte del hecho que los municipios privilegiados no necesariamente eran los más pobres, existía una absoluta discrecionalidad con la cual la Presidencia de la República podía decidir cuándo, cuánto y durante qué lapso de tiempo los recursos podían fluir a los municipios del país. Si entendemos un vínculo clientelar como “una relación de intercambio entre desiguales” (Clapham, 1982), es decir como un intercambio de votos o de apoyo a cambio de bienes de los cuales se puede ser eventualmente excluido, entonces esta discrecionalidad en la canalización de los recursos de PRONASOL aparece como el elemento que hacía posible su utilización clientelar.

Ahora bien, no todos los subprogramas de PRONASOL podían ser objeto de este tipo de manipulación (los trabajos de infraestructura local, por ejemplo, no permiten la exclusión de los usuarios individuales), pero sí aquellos que suponían transferencias directas de bienes o recursos a personas u organizaciones, como créditos, becas o apoyos en especie, entre otros¹⁵.

No obstante, dado el nutrido aparato propagandístico en torno al programa y las constantes campañas en los medios masivos de comunicación que caracterizaron a todo el periodo, no se necesitaron estudios detallados como el recién citado para generalizar la percepción —en especial entre las fuerzas políticas opuestas al PRI— que el PRONASOL fue desde el inicio un programa orientado a combatir la disidencia político-electoral y no a la pobreza como tal. En efecto, el estudio citado subraya que los municipios más pobres no eran los que más recursos recibían, lo que se explica por tres factores concomitantes: i) las motivaciones político-electorales del programa; ii) la modalidad de operación que requería la organización de las comunidades para solicitar, implementar proyectos o ejecutar fondos lo que implica que las localidades más pobres y marginadas probablemente tenían menos recursos y capacidad organizativa y, iii) la falta de información sistemática y de un mecanismo claro de focalización (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003a, págs. 30-32). De manera más general, en el marco de una administración con una agenda neoliberal muy clara (Tratado de Libre Comercio de América del Norte, política antiinflacionaria como prioridad macroeconómica, privatizaciones masivas y reducción del tamaño del Estado, crecimiento centrado en la exportación, entre otras), el PRONASOL apareció

¹⁵ En especial, un estudio detallado por (Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003a, 2003b) ha cuantificado la utilización de los recursos de PRONASOL en el periodo entre 1989 y 1994 a nivel municipal y según el grado de competitividad electoral o de hegemonía del PRI, diferenciando las transferencias más susceptibles de manipulación clientelista (bienes y beneficios entregados a personas u organizaciones), de las intervenciones que como los trabajos de infraestructura benefician al conjunto de una comunidad y su evolución en el periodo. Dicho estudio encontró cuatro modalidades de manipulación política del PRONASOL. Por un lado, los fondos transferidos a los municipios sistemáticamente fueron mayores en los años con elecciones federales, por un lado mediante un mayor énfasis en subprogramas con visibilidad y de impacto inmediato como las obras públicas y, por el otro, aumentando los recursos de manera general en todos los municipios. En segundo lugar, estos autores encuentran evidencia de intentos por recompensar o castigar al electorado de las municipales en función de los resultados del balotaje. En aquellos municipios perdidos por el PRI, en una suerte de estrategia de castigo, al inicio se invertían menos recursos. Pero hacia el final del periodo, cuando se acercaba la coyuntura electoral federal y presidencial de 1994, la cantidad de recursos aumentaba en el marco de una estrategia de recuperación de espacios. En el caso de las municipalidades gobernadas por el PRD y perdidas por el PRI por estrecho margen, los recursos eran mayores que en aquellas en donde el margen era tan amplio que recuperarlas parecía difícil. Aquellas controladas por el PRI recibieron en promedio más recursos a lo largo del periodo. En general, dicho estudio también encontró que el programa invertía más recursos en municipios perdidos donde poseía niveles intermedios de votación (hasta 50% de la votación en municipios con competencia bipartidista y hasta 38% en municipios con competencia tripartidista), con el claro fin de reconquistar esas localidades. Los municipios con apoyo masivo a la oposición o bien al propio PRI recibieron comparativamente menos recursos. En 89-94 la proporción de recursos del programa dedicados a bienes susceptibles de uso clientelar pasó de 24% a 40% del total, al tiempo que se concentraron en los municipios en donde el PRI enfrentaba poca competencia, es decir, allí en donde trataba de mantener y recompensar el apoyo de sus bases populares ‘cautivas’ y le era posible excluir a los opositores. En cambio, fue en los municipios en donde hubo gran competencia electoral que PRONASOL invirtió en proyectos de infraestructura local sobre todo en tiempos de elecciones nacionales. En ambos casos la estrategia electoral era clara: en donde se podía identificar, monitorear y excluir a los votantes de los bienes ofrecidos en contexto de apoyo mayoritario al PRI, se canalizaban bienes o transferencias directas para el uso clientelar ‘tradicional’; en donde esto no era posible debido a una competencia electoral ya considerable, se acudía a inversiones ‘no discriminantes’ que maximizaban el potencial de obtener apoyo a cambio de intervenciones que beneficiaban al conjunto de las localidades pero siguiendo el *timing* de las elecciones federales.

como un vasto mecanismo de compensación coyuntural (y por ende de legitimación) de un programa de reformas que de otra forma hubiera sido difícil de implementar (Bruhn, 1996, pág. 152).

3. Las secuelas de la crisis de 1995: una coyuntura crítica para el sector de la política social

Otro antecedente importante de la LGDS se relaciona con las transformaciones a la política social federal como consecuencia de la crisis económica de 1995. Como señalan (Capoccia y Kelemen, 2007), una coyuntura crítica dentro de un sector de política pública tiene como características una duración menor a la del proceso de dependencia que genera y constituye una fase distinguible en la que las decisiones de los actores poseen menos restricciones que antes, y después, para actuar. Las consecuencias son distinguibles posteriormente debido a las restricciones que establecen en la fase posterior para el margen de acción de los actores, generando procesos de cambio gradual y dependiente de dicha coyuntura. La unidad de análisis, por su parte, puede ser un sector de política pública, una institución, un sistema de interacción o incluso fenómenos macrosociales que engloban a varios países o regiones. Entre su estallido y 1997 ocurrieron dos procesos que fueron determinantes. Por una parte, una crisis fiscal del Estado que aceleró y profundizó la liberalización económica y obligó a redefinir la estrategia social del gobierno entrante. Por la otra, una profunda crisis de legitimidad del régimen que aceleró el declive electoral del partido dominante —lo que se manifestó primero en la reforma electoral de 1996 y la pérdida de mayoría en la Cámara de Diputados en 1997— y desprestigió seriamente el modelo de política social implementado hasta el momento. Siguiendo a Weyland (2008, 2007), en esta fase ‘crítica’ es reconocible la experimentación ‘riesgosa’ con modelos alternativos de acción pública en un intento de superar la crisis del modelo anterior de política social¹⁶. Es a la luz de ese proceso que pueden explicarse los contenidos de la Ley General de Desarrollo Social y, en buena medida, su aprobación unánime.

Como reconoce uno de los funcionarios que desempeñaron un papel central en el proceso de cambio de las políticas públicas en México durante la segunda mitad de los años noventa, “la crisis económica abrió una ventana de oportunidad para proponer una reforma estructural a los instrumentos destinados a combatir la pobreza, en particular los de apoyo alimentario” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 67). Tras un proceso electoral marcado por varios asesinatos políticos que incluían al propio candidato del PRI a la presidencia y la irrupción del movimiento neo-zapatista en Chiapas, la llegada de Ernesto Zedillo a la presidencia se inició con una profunda crisis económica que representó una caída del PIB de más del 6% y la necesidad de un rescate financiero por parte del gobierno norteamericano y de los organismos financieros internacionales. Posteriormente, en 1997 y 1998 se sumarían presiones adicionales sobre las finanzas públicas, como el rescate público de la banca privada y del sector carretero —ambos caracterizados por su reciente privatización, mala gestión, deficiente regulación y fuerte afectación por la crisis de 1995— y la caída de los precios del petróleo en 1998, una merma a una fuente central de recursos públicos. En ese sentido, más allá de elementos de tipo técnico o ideológico, la focalización de los escasos recursos a disposición de la política social hacia la población en situación de pobreza extrema era casi una necesidad si es que se pretendía generar una iniciativa con impacto sobre la pobreza. La singularidad de esta coyuntura descansó no solo en las implicancias de la crisis económica y de las medidas de emergencia que se tomaron con base en un enfoque de política económica y social con un fuerte sello de mercado, sino porque los años transcurridos entre 1994 y 1997 constituyeron el último periodo legislativo en que el gobierno contó con una mayoría absoluta leal al ejecutivo en ambas cámaras, lo que permitió la implementación de medidas y reformas cuyo cuestionamiento posterior requeriría en adelante de esfuerzos mayores de negociación con otras fuerzas políticas.

Este contexto motivó cambios en la estrategia de combate a la pobreza del nuevo gobierno, dado que PRONASOL no solamente sufría un gran desprestigio debido a las acusaciones en torno a su orientación clientelista, sino porque era el símbolo principal de la administración anterior, ahora sumamente desacreditada. De acuerdo a la versión más difundida por los creadores del programa, la extrema debilidad fiscal del Estado mexicano en esos años obligó además a repensar la focalización de

¹⁶ Ver Maldonado y Palma (2013).

los recursos disponibles con el objetivo de llevarlos a las zonas de pobreza extrema, en general en zonas rurales, en un ambiente de recesión económica. Ello se enmarcaba, además, en una concepción centrada en la eficiencia del gasto y el papel del mercado como determinante último del acceso al bienestar mediante el aprovechamiento de activos y oportunidades; es decir, muy lejos de la noción del bienestar como pilar de la ciudadanía o como derecho. Como plantea uno de sus creadores principales, al iniciarse la administración zedillista los retos centrales eran los altos niveles de pobreza y bajos indicadores de bienestar que amenazaban con empeorar en el contexto de crisis, la ineficacia relativa de las políticas preexistentes para el combate a la pobreza y la fuerte limitación de los recursos fiscales para tal efecto debido a la propia crisis y el imperativo de disminuir el gasto público (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 1).

Una versión temprana de dicho esquema fue propuesta por el propio Santiago Levy en 1991, años antes de ser nombrado subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo el gobierno de Ernesto Zedillo. En esta se partía de un concepto de pobreza extrema entendida como el conjunto de quienes requieren ayuda directa para poder beneficiarse de las políticas generales ofrecidas por el gobierno y que por tanto deben ser objeto de programas específicos (Levy y Marín, 1991, pág. 51). El diagnóstico partía de las características de los hogares en esa situación, en especial sus mayores niveles de dependencia debido a una mayor fecundidad; alta vulnerabilidad a recesiones en el mercado laboral con efectos directos sobre su nivel nutricional; elevada participación laboral para todos los grupos de edad, en particular entre los niños, y alto costo de oportunidad de enviar a los niños a la escuela, y un escaso acceso a mecanismos de aseguramiento que los hace susceptibles de empeorar su nivel nutricional cuando empeora su ingreso, entre otras. En cuanto a la acción pública, el diagnóstico señalaba la necesidad de acciones a mediano y largo plazo, más allá del subsidio permanente al consumo de esos hogares. También se observaba que, dadas las dificultades de identificar con precisión a los pobres extremos, todo programa de apoyo directo tendría errores de inclusión y la transferencia de ingreso corre el riesgo de generar incentivos adversos y una ‘dependencia social’ de tales hogares ya que, “los esquemas que simplemente transfieren ingreso a los pobres no proporcionan incentivos para que estos trabajen” (Levy y Marín, 1991, págs. 74-75). Finalmente, se recomendaba centrar la acción pública en un número limitado de programas con el fin de maximizar la eficiencia de los recursos disponibles y minimizar las ineficiencias administrativas y la duplicación de iniciativas.

Con base en ese diagnóstico, los objetivos de la política gubernamental se planteaban de manera diferenciada. Por un lado, acciones indirectas para mitigar la pobreza moderada, centradas en el mejoramiento o creación de condiciones de aprovechamiento y adquisición de activos generadores de ingresos, como por ejemplo mejor infraestructura, acceso al crédito y más oportunidades de empleo. Por el otro, se proponían apoyos más directos para los pobres extremos con el fin de mejorar su nutrición, salud y romper el ‘círculo vicioso’ de “ambientes insalubres, morbilidad, apatía, alta mortalidad infantil y alta fertilidad, incapacidad para enfrentar riesgos, incapacidad para demandar educación, recursos magramente distribuidos entre hogares grandes, y transmisión de ese estado de cosas de generación en generación” (Levy y Marín, 1991, pág. 76). Para los pobres extremos sí se justificaban transferencias temporales de ingresos o subsidios al consumo dado que un mínimo nivel nutricional, de salud y de seguridad es requerido antes de poder invertir en la adquisición de capital humano, sumarse al mercado laboral, adoptar decisiones ‘riesgosas’ como la adopción de nuevos cultivos, actividades productivas o la migración en busca de oportunidades y, en definitiva, para valerse por sí mismos.

Así, la provisión de un paquete básico de beneficios directos era vista como necesaria para que los pobres extremos pudiesen beneficiarse de los apoyos y políticas gubernamentales orientados a aumentar la productividad y oportunidades de los pobres moderados o, incluso, de la población en general. A su vez, dicho paquete de beneficios debía considerar las interrelaciones entre ingreso, nutrición, salud, fecundidad y educación y no introducir distorsiones en los niveles de precios generales, en directa alusión a las políticas de subsidios a los precios de ciertos alimentos básicos aplicadas por el Gobierno Federal durante las décadas anteriores. Las intervenciones recomendadas eran, entonces, la provisión directa de alimentos nutritivamente adecuados, servicios de salud en torno a la salud preventiva, reproductiva y la eliminación de enfermedades parasitarias e infecciosas, y brindar educación o

capacitación (sobre todo a las mujeres) vinculadas a tales objetivos pues¹⁷. Para ello se proponía crear un solo programa articulado en torno a Centros de Atención a la Pobreza Extrema (CAPE) que se localizarían en las zonas con mayor concentración de pobreza, canalizarían apoyos nutricionales mediante un sistema de cupones, ofrecerían servicios gratuitos de salud preventiva y de educación para la salud y deberían contar con recursos fiscales ‘blindados’ con el fin de asegurar la continuidad del programa y sus efectos. Finalmente, es importante notar que, aun cuando no se menciona explícitamente la idea la condicionalidad en la entrega de recursos, sí justifica la entrega directa de beneficios o transferencias con base en que su finalidad no era transferir poder de compra sino formar parte de un paquete de beneficios “asociados a la educación, la nutrición y la salud” (Levy y Marín, 1991, pág. 83).

Con ese antecedente, dicha propuesta fue adaptándose al contexto y retos específicos de los años 1994 y 1995, en los que cualquier planteamiento debía cumplir una serie de requisitos como la sostenibilidad financiera, distinguirse claramente del programa de la administración anterior, convencer a las fuerzas políticas de su viabilidad y efectividad y no contravenir la continuidad del modelo macroeconómico de apertura comercial y primacía del mercado como generador de riqueza y bienestar. En comparación con la versión embrionaria de 1991, la que se gestó entre 1995 y 1996 partía del mismo diagnóstico, pero tenía el objetivo explícito de asociar transferencias de ingreso para brindar un mínimo de certeza en el consumo y el bienestar presente de los hogares en pobreza extrema de modo que les permitiera realizar inversiones sostenidas en el capital humano (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 27). El diagnóstico elaborado en detalle con información estadística de 1992-1994 retomaba la caracterización de las carencias en el bienestar (nutrición, salud, educación y salud reproductiva, entre otros) de los hogares en pobreza extrema, resaltaba la escasa focalización e ineficiencia de los subsidios generalizados y dirigidos (en especial su sesgo urbano y hacia los no pobres), la necesidad de una mayor coordinación de los programas federales y un mayor grado de transparencia que facilitara su continuidad más allá del gobierno de turno.

El peso de la coyuntura económica adversa podía entretenerse en la manera de interpretar los retos a la salud de la población pobre y el papel de la acción pública en ello¹⁸. Así, el seguimiento y acceso a un mínimo de cobertura de los padecimientos más asociados a la pobreza y la desnutrición permitiría reducir la probabilidad de “gastos catastróficos a través de una mayor cultura preventiva” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 42). El peso de la restricción presupuestaria federal también se expresó en la decisión de la expansión gradual del programa con énfasis en las zonas rurales, en comunidades de alta y muy alta marginación de los servicios de educación y salud.

A su vez, la idea de que ‘regalar’ ingreso o servicios implicaba más distorsiones que beneficios —y por tanto, se refuerza la distancia con respecto a un enfoque centrado en la realización efectiva de derechos o de la garantía de niveles mínimos y universales de bienestar— quedaba claramente plasmada en la insistencia en “la conveniencia de que esas transferencias de ingreso tuviesen un sistema de incentivos que promoviese el esfuerzo personal y que evitase la dependencia permanente de los beneficiarios hacia esas mismas transferencias” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 52). La argumentación se centraba en la idea de ‘corresponsabilidad’ de los beneficiarios, entendida como la participación ‘responsable’ de éstos en el proceso de superación de la pobreza, el ‘respeto’ hacia sus decisiones por parte del gobierno lo que implicaba la entrega de apoyos directamente a las familias que “estuviesen condicionados a acciones directas de estas para mejorar su nutrición, salud y educación” y que los apoyos entregados “fuesen un complemento, mas no un sustituto, de su esfuerzo individual” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 60). Así, el elemento coercitivo que está implícito en toda condicionalidad para la entrega de beneficios a la población pobre se planteaba paradójicamente como aliciente al esfuerzo que

¹⁷ Se afirmaba que “los extremadamente pobres pueden no estar en una posición de demandar educación formal el énfasis debe centrarse en aspectos como la preparación de alimentos y su conservación, la disposición de la basura, la higiene, la información acerca de las vacunas para los hijos, el uso de agua segura, los métodos de control natal para reducir embarazos no deseados y aspectos similares” (Levy y Marín, 1991, pág. 79).

¹⁸ Aún cuando se reconocía la necesidad de aumentar la cobertura de los servicios de salud brindados a la población abierta, la falta de una ‘cultura del cuidado de la salud’ y la necesidad de fomentarla entre la población pobre se argumentaba en términos de que aquella provocaba un menor aprovechamiento de un consumo alimentario de por sí deficiente lo cual a su vez implicaba mayores costos para las familias y los servicios de salud a la hora de tratar problemas agravados por la desnutrición y diagnosticados tardíamente.

de otra manera sería menor o inexistente y conduciría a la dependencia. La entrega de una transferencia, por su parte, se justificaba como un aliciente y un reconocimiento a la libertad de elección de las familias en comparación con la entrega de beneficios en especie. Otro corolario de la idea de corresponsabilidad era la centralidad de la familia y no de la comunidad —a diferencia del PRONASOL— y por tanto, la neutralidad del programa con respecto a la acción colectiva y la participación política de las comunidades. Tal neutralidad estribaba en que el programa transfería ingresos cuya utilización era decisión privada de las familias beneficiarias, independientemente de si éstas decidían actuar colectivamente para perseguir intereses comunes o para proveerse de bienes públicos.

Por su parte, la focalización del programa en la población extremadamente pobre se basaba en la idea de que éste brindaría satisfactores que los no pobres o moderadamente pobres tenían cubiertos y para quienes la acción pública era más eficaz mediante otras intervenciones como infraestructura social básica y diversos subsidios que no necesariamente se brindaban mediante una transferencia directa de ingreso. Ello, en el marco de un rediseño de las transferencias federales orientadas a la infraestructura social de estados y municipios y la creación de otros programas de emergencia, como el Programa de Empleo Temporal. La focalización en comunidades de alta y muy alta marginación, donde posteriormente se llevaba a cabo una selección de familias con base en un proceso de selección geográfica y pruebas de ingresos, se justificaba debido a la existencia de diferencias de ingreso importantes dentro de tales comunidades, por lo que no todas eran incorporadas.

Así, tras un programa piloto aplicado entre los años 1995 y 1996¹⁹ en el estado de Campeche, donde se transfirió ingreso a familias beneficiarias de programas alimentarios federales condicionados a la asistencia a los servicios de salud, la administración de Ernesto Zedillo anunció a finales de 1996 el lanzamiento del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)²⁰. Éste se incluyó en la propuesta de presupuesto de egresos de la federación —última en ser aprobada por un Congreso con una mayoría priista absoluta favorable al gobierno de turno— y en agosto de 1997 el programa comenzó a operar. En dicho proceso se consultaron experiencias y especialistas nacionales e internacionales y se establecieron contactos informales así como un esfuerzo de cabildeo con diversos actores, en especial con los gobernadores y legisladores federales a lo largo del proceso. Para iniciar la implementación del programa se diseñó un complejo y sofisticado sistema de focalización para identificar y seleccionar a las familias beneficiarias. Esto se hizo mediante una base de datos de localidades según su nivel de marginación y disponibilidad de servicios y dos cuestionarios para recoger información socioeconómica de las familias elegibles²¹, así como información de primera mano sobre la disponibilidad de servicios y características de las localidades²².

Desde el punto de vista político-organizacional, este proceso fue relativamente exógeno al ministerio sectorial idóneo, a saber la Secretaría de Desarrollo Social que nació como entidad encargada del PRONASOL entre otros programas sociales durante el gobierno de Carlos Salinas²³. El nuevo programa estuvo piloteado desde la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a cargo de Santiago Levy, y desde el Consejo Nacional de Población a cargo de un demógrafo (José Gómez de León) de reconocidas credenciales que sería posteriormente designado como coordinador del PROGRESA. Al primero se le encomendó elaborar una nueva estrategia de combate a la pobreza extrema y el segundo se convirtió en el principal asesor técnico y operativo en el diseño del programa con

¹⁹ Con el fin de apuntalar la credibilidad del programa, éste fue sometido a una evaluación externa a cargo de dos instituciones de investigación (el Instituto Tecnológico Autónomo de México y el Instituto Nacional de Nutrición).

²⁰ En su Segundo Informe de Gobierno, el ejecutivo anunció la implementación de un programa piloto que sería extendido paulatinamente hasta alcanzar 2 millones de familias en 2000, precisando que bajo “un enfoque integral y federalista, articularemos en un nuevo programa los esfuerzos que hoy se realizan separadamente en alimentación, salud y educación básica para las familias más pobres” (Presidencia de la República, 1996), con el fin de apuntalar la eficiencia de la inversión pública destinada a la población.

²¹ La Encuesta de las Características Socioeconómicas de los hogares o ENCASEH que reunía información sobre la calidad, servicios y equipamiento de la vivienda, la composición demográfica, ocupacional y de ingreso de los hogares, así como sus niveles de educación y acceso a seguridad social.

²² La Encuesta de las Características Socioeconómicas de las localidades.

²³ Dicho ministerio estaba a cargo de Carlos Rojas, cercano colaborador de Salinas, vice-ministro de Desarrollo Regional en 1988-1992, luego coordinador del PRONASOL en 1992-1993 y titular de la SEDESOL a partir de 1993, cargo ministerial que mantuvo al iniciarse la administración de Ernesto Zedillo.

base en información estadística georeferenciada y creador de la metodología de selección y evaluación. El cuidadoso detalle técnico y las suspicacias que despertaba el programa dentro y fuera del gobierno retrasaron el lanzamiento del programa hasta agosto de 1997, poco después de las elecciones legislativas federales en las que el gobierno perdió la mayoría en la Cámara de Diputados (Bate, 2004). Así, en ese mes, un decreto presidencial creó la Coordinación Nacional del Programa Nacional de Educación, Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (es decir como entidad autónoma de dicho ministerio desde el punto de vista técnico) siendo su titular el propio Gómez de León, que provenía de CONAPO, y no alguien del entorno del ministro a cargo de la SEDESOL. Dicha coordinación tenía a su cargo todos los aspectos operativos del programa: en especial, la incorporación gradual de las familias, el levantamiento y análisis de información socioeconómica, la determinación de los montos de las transferencias y la definición de los criterios para determinar la población en situación de pobreza extrema. Su titular era nombrado directamente por el presidente, tenía un Comité Ejecutivo en donde estaban representados los ministerios involucrados en la prestación de servicios y fondos relacionados con el programa (Hacienda, Desarrollo social, Educación y Salud) que se reunía al menos una vez cada 3 meses. El decreto presidencial que creó la Coordinación precisaba que los ministros podían delegar su representación únicamente a nivel de vice-ministros (subsecretarios) (Presidencia de la República, 1997)²⁴. En especial, y en claro contraste con el PRONASOL, a partir de 1998, en el marco del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el ejecutivo al Congreso, se incluía una exposición de motivos acerca del programa, se explicitaban los montos que correspondían a cada rubro y función del programa, y se establecían las reglas de operación del programa con los procedimientos administrativos para su funcionamiento (Levy y Rodríguez, 2005, págs. 76-77).

Desde el punto de vista operacional, el programa estaba fuertemente centralizado en cuanto a su administración —gestión de la información estadística y padrones de los hogares, contratación de evaluaciones externas, determinación de hogares elegibles, pago o suspensión de beneficios y coordinación con las otras dependencias involucradas en la prestación de servicios—, mientras que los servicios de educación y salud como tales quedaban en manos de los ministerios correspondientes. En comparación con PRONASOL, destacan dos características que reducían la discrecionalidad en la asignación de los recursos limitando con ello su potencial uso con motivación político-electoral. Primero, el que el ingreso al programa fuera por un periodo inicial de tres años y mediante un sistema de puntajes limitaba el número de oportunidades en que el ingreso y entrega de recursos podía condicionarse políticamente de forma coyuntural (como elecciones locales o incluso nacionales). En segundo lugar, dado que la prestación de servicios no era financiada ni operada directamente por el programa, el condicionamiento de su otorgamiento por motivos político-electorales desde el nivel federal era más difícil que en el pasado. Finalmente, la ausencia de intermediarios —organizaciones comunitarias, corporativas, partidistas o niveles de gobierno— en el proceso de identificación, selección y entrega de los recursos también reducía las oportunidades de manipulación político-electoral por parte de otros actores (Levy, 2009a, pág. 116).

Las tensiones dentro del gobierno entre el grupo identificado con el PRONASOL y programas alimentarios y productivos anteriores y el nuevo programa llevaron a fricciones frecuentes que desembocaron en la renuncia de Carlos Rojas, ministro a cargo de la SEDESOL durante la administración de Carlos Salinas y al comienzo de la administración de Ernesto Zedillo, y de su vice-ministro de desarrollo regional. Ello revelaba una pugna de fondo sobre cómo instrumentar el combate a la pobreza, ya fuera mediante obras de infraestructura productiva y social en articulación con las comunidades organizadas o bien mediante intervenciones directas y focalizadas hacia las familias más pobres en materia de nutrición, educación y salud. Una de las principales tensiones consistió en que el grupo identificado con el PRONASOL se resistía a la constante reducción del presupuesto otorgado a otros programas anteriores y a los intentos de eliminar sus intervenciones en las localidades donde entraba PROGRESA con el fin de evitar las duplicaciones, así como a la descentralización del grueso de los fondos destinados a la infraestructura social de estados y municipios que eran impulsados desde la Secretaría de Hacienda (*La Jornada*, 1998b, 1998a; *Proceso*, 1998). Santiago Levy se refiere a una rivalidad entre un

²⁴ Posteriormente, se integraría también al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

grupo de ‘servidores públicos de distintas secretarías involucradas’ a favor del cambio y una serie de ‘inercias burocráticas’ que defendían el estatus quo a través de ‘medios legales, institucionales y políticos’ para frenar el proceso y en el cual la población rural pobre estaba ausente de la discusión pues “no representaba una fuerza política organizada que demandara apoyos del Estado” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 82). Así, en clara oposición al rumbo del principal programa social de la administración a la que todavía pertenecía, el vice-ministro Enrique del Val llegó a declarar poco antes de su salida del gobierno que “a la pobreza se le afronta con programas productivos y mejores salarios, a fin de redistribuir la riqueza, y no solo con esquemas asistenciales para los más marginados” (*Reforma*, 1998).

Dicho ajuste en el seno del gabinete revelaba la envergadura del giro que había dado la política social federal, en el marco de un proceso de descentralización fiscal —del gasto más que de la recaudación— en consonancia con la pluralización política a nivel de estados y municipios cada vez más autónomos y a nivel federal, en el poder legislativo (Courchene, Díaz-Cayeros y Webb, 2000). En el caso específico del sector de la política social, los fondos y estructura del PRONASOL fueron descentralizados y desmembrados entre 1995 y 1997 en el marco de varias reformas impulsadas desde la SHCP y la propia presidencia. En primer lugar, el grueso de los fondos dedicados a la infraestructura social básica para estados y municipios se descentralizó, quitando una de las palancas centrales con las que había operado el PRONASOL de manera centralizada y en la que descansaba su eventual uso discrecional con fines político-electorales. A fines de 1997 los cambios a la Ley de Coordinación Fiscal creaban el Fondo de Aportaciones Federales o “Ramo 33”, un conjunto de fondos financiados por transferencias federales pero que sería ejecutado, en adelante, directamente por los estados y municipios, y no desde el Gobierno Federal. Hasta entonces, el grueso de los fondos que pertenecían al PRONASOL en materia de infraestructura social estaba adscrito al rubro “Superación de la Pobreza Extrema” o “Ramo 26” y eran ejecutados por la SEDESOL. En 1996, por decreto presidencial, 65% de dichos fondos fueron transferidos directamente a estados y municipios y, para 1998, estos recursos quedaron asignados al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), uno de los cinco fondos que componían el nuevo “Ramo 33”²⁵. La SEDESOL mantendría un volumen comparativamente reducido de recursos en el marco del “Ramo 20” que reunía los recursos destinados a la superación de la pobreza desde el nivel federal (*CIDE*, 2004, pág. 14). Como muestra de las tensiones en curso, en 1998 Enrique del Val, todavía como Subsecretario de Desarrollo Regional en funciones, se refería a las limitaciones del presupuesto tras la creación del Ramo 33, reconociendo “la insuficiencia de los recursos” remanentes para la promoción de las actividades productivas de los grupos en pobreza y veía como indispensable “dar más peso a la dimensión productiva en la estrategia de combate a la pobreza” (del Val, 1998, pág. 32 y 38). Al final, al momento de tomar la decisión de lanzar el programa y dismantelar otros programas centrados en subsidios generalizados, dadas las tensiones dentro del gabinete, las inercias burocráticas de los programas preexistentes y los riesgos políticos asociados a dicho cambio, fue una decisión directa del presidente en turno al más alto nivel (Levy, 2009a, pág. 137).

Ante un Congreso dominado por la oposición, el Gobierno Federal optó no solamente por darles más recursos a estados y municipios sino también por transparentar su asignación. En el caso del FAIS, el grueso de los recursos (88%) iría directamente a los municipios y el resto a los estados. Por ley, la asignación de los recursos de la federación hacia los municipios se haría de acuerdo a una fórmula predefinida en función de la ‘Masa Carencial’ a nivel de cada estado y municipio, una medición de las necesidades insatisfechas de ingreso, educación, vivienda, sanidad y electrificación. Independientemente de las limitaciones técnicas de las fórmulas establecidas por la ley, en adelante la transferencia de tales recursos quedó relativamente despolitizada, ya que estaba atada a una fórmula preestablecida y replicable que intentaba otorgar más recursos a las entidades con mayores necesidades. A diferencia de los fondos del Ramo 33 relativos a la educación y la salud que requirieron procesos de negociación complejos con actores sindicales y profesionales sectoriales y con los gobiernos estatales, el paso de los fondos del PRONASOL a

²⁵ Los fondos que componían inicialmente el Ramo 33 eran: el Fondo de Aportaciones para la Educación Básica (FAEB); el Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASS); el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FORTAMUN); el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM) que reunía recursos para desayunos escolares y para infraestructura educativa, y el propio FAIS para Infraestructura Social. En 1999 en el marco del proceso de descentralización se crearon además el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA) y el Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP).

los estados y municipios se hizo inicialmente mediante un decreto presidencial en 1996 y después vía la creación del FAIS en acuerdo con el Congreso en 1998, con lo que este fondo quedó relativamente centrado en el objetivo de reducir la pobreza mediante una asignación progresiva basada en las necesidades insatisfechas de cada entidad (Banco Mundial, 2006, págs. 176-178)²⁶.

De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal que le dio origen al fondo, los rubros en los que estados y municipios debían invertir los recursos del FAIS para beneficio inmediato de la población con rezago social o pobreza extrema eran la provisión de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica educativa y de salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural. El papel del Gobierno Federal, a través de la SEDESOL, quedó limitado a verificar y asesorar a estados y municipios en el cálculo de los montos de acuerdo a la fórmula contenida en la ley. Como han señalado numerosos estudios, el ejercicio de los fondos por parte de estados y municipios carece de un sistema de rendición de cuentas o de evaluación bien estructurado, lo que deja un espacio potencial para irregularidades y la manipulación político-electoral de la ejecución de tales fondos en el nivel sub-nacional. No obstante, el nuevo fondo acotó definitivamente la discrecionalidad del Gobierno Federal en la canalización de los recursos orientados a la provisión de infraestructura social básica (Wellenstein, Núñez y Andrés, 2006; Courchene y Díaz-Cayeros, 2000; Díaz-Cayeros y Magaloni, 2003a). Finalmente, diversos programas sociales federales fueron finiquitados —en especial aquellos que otorgaban subsidios generalizados— o redirigidos en función de la expansión del PROGRESA, con el fin de evitar la duplicación.

Como se ha señalado, esa discrecionalidad en el manejo de la política social era una fuente creciente de cuestionamiento y de tensiones en el sistema político, en el marco de una pluralización político-electoral que tuvo a estados y municipios como principal escenario. Con todo, el proceso de creación del PROGRESA estuvo acompañado por el recelo y la desconfianza inicial del poder legislativo en donde, como apunta el propio Levy, los partidos políticos representaban una complicación adicional a las rivalidades intra-burocráticas pues “veían con preocupación que hubiera un programa federal que ‘repartiera dinero’ con una presunta motivación electoral y política” y “cuestionaban la transparencia con que operaría el programa para elegir localidades y beneficiarios, y su posible condicionamiento del voto” (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 82). En este contexto, buena parte de las características técnicas y operativas del programa se derivaron de este complejo proceso de cabildeo y labor de convencimiento con el poder legislativo cuya anuencia se había vuelto indispensable y que explica en parte algunos de los elementos posteriormente considerados más innovadores y legitimadores del programa, como el diseño de una evaluación externa a cargo de una entidad no gubernamental, el financiamiento enteramente nacional del programa y no vía el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo u otros donantes, los mecanismos de focalización y selección de hogares beneficiarios y la publicación de reglas de operación del programa que predefinieran las funciones, responsabilidades y procedimientos administrativos para la operación del programa.

4. Elementos distintivos del Programa Progres-Oportunidades

Llevar a cabo una descripción detallada del diseño, operación y evaluaciones del programa PROGRESA-Oportunidades está fuera de los objetivos y posibilidades de este estudio. Sin embargo, conviene recordar algunas de sus características centrales, así como su proceso de creación y expansión, con el fin de identificar el peso que tuvo esta iniciativa en la evolución de la política social federal.

En comparación con el esquema del PRONASOL, y de programas sociales federales anteriores, el nuevo esquema características distintivas detalladas en el cuadro 2.

²⁶ El FAEB respondió a un acuerdo político con el sindicato del sector por lo que la asignación de recursos a las entidades está relacionados sobre todo con el pago de salarios, mientras que el FASS surge en el marco de un complejo proceso de negociación dentro del sector salud en el que el gasto por concepto de pago de salarios también constituyó una parte central del Fondo y de los criterios de asignación (Courchene y Díaz-Cayeros, 2000, pág. 212).

CUADRO 2
CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS Y/O PRESENTADAS COMO NOVEDOSAS
DEL PROGRAMA PROGRESA

Característica	Descripción
i) Sinergias entre intervenciones en nutrición, salud preventiva, y transferencias de ingreso	Las intervenciones en nutrición, salud preventiva y transferencias de ingreso buscaban una mayor asistencia escolar con efectos potenciales en el ingreso futuro, las capacidades y bienestar de las personas. Tales intervenciones se pensaban en función de las necesidades cambiantes de los hogares beneficiarios a lo largo del ciclo de vida de las personas. El apoyo nutricional en etapas cruciales del ciclo de vida como primera infancia, embarazo y lactancia; las becas e incentivos para favorecer la permanencia de los niños en el sistema escolar hasta completar el ciclo secundario, y el monitoreo y acceso a servicios mínimos de salud preventiva constituían el núcleo de intervenciones centradas en cambiar los incentivos inter-temporales entre consumo presente e inversión en capital humano y mejorar las capacidades de las familias en situación de pobreza extrema.
ii) Focalización: criterios objetivados y transparentes para la selección de localidades e incorporación de hogares y padrón de beneficiarios ^a	La expansión geográfica del programa fue paulatina con focalización en hogares en situación de pobreza extrema en zonas, inicialmente rurales, con altos niveles de marginación. En un primer momento, la incorporación de hogares se hacía en localidades con mayor índice de marginación, calculado por el CONAPO, en donde se verificara la presencia de los servicios educativos y de salud necesarios para operar el programa. En un segundo momento se levantaba una extensiva encuesta a nivel de cada hogar con el fin de identificar aquellos en situación de pobreza extrema mediante un sistema de puntajes; es decir, que cumplieran con un nivel de recursos monetarios y no monetarios per cápita inferior a una línea de pobreza. Los datos de cada hogar encuestado eran procesados de forma centralizada por el programa de forma centralizada, donde se decidía su eventual incorporación y no en el terreno. Contrariamente a programas anteriores, este proceso de incorporación, el monitoreo del cumplimiento de las corresponsabilidades de cada hogar y la eventual recertificación después de tres años suponía la existencia y actualización periódica de un padrón de beneficiarios. La información relativa a dicho padrón era relativamente transparente y, por ejemplo, el número de beneficiarios por localidad podía accederse vía Internet.
iii) Reglas de operación	Como parte de la estrategia gubernamental para cabildear ante el Congreso, gobernadores y otros actores, el Presupuesto de Egresos anual incluyó a partir de 1998 una exposición de los objetivos del programa, así como un compendio de reglas de operación en el que quedaban detallados los procedimientos y responsabilidades de cada instancia involucrada en la implementación del programa. Entre las disposiciones que fueron introduciéndose, en el decreto de Presupuesto de Egresos del año 2000 se exigió que en la documentación y materiales ligados a la difusión y operación del programa se incluyera una leyenda en que se especificaba que el programa no podía ser objeto de manipulación política y que la incorporación a este <i>"no está condicionada a la participación en ningún partido político o a votar a favor de algún candidato a puesto de elección popular (...). Ninguna persona tiene autorización de otorgar o retirar los apoyos de PROGRESA"</i> (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 176). El presupuesto de egresos de ese año obligaba en su artículo 75 al programa a establecer reglas de operación que contemplaran explícitamente las reglas de inclusión de localidades y familias, de recertificación de familias, relación de las localidades donde operaba el programa, las obligaciones y corresponsabilidades puntuales de los beneficiarios y los mecanismos y responsabilidades para la verificación de esta, entre otros (Presidencia de la República, 2000, pág. 45). Finalmente, la incorporación de beneficiarios fue suspendida en los meses de mayor ebullición política durante los seis meses previos a la elección presidencial de julio de 2000.
	Ambas prácticas, la inclusión de leyendas y advertencias para evitar el uso político-electoral del programa, y la suspensión de la incorporación durante los periodos electorales federales, fueron replicadas y extendidas en 2003, año de elecciones legislativas federales por la administración siguiente, en el marco de acusaciones y recriminaciones del PRI y el PRD (<i>Reforma</i> , 2002e, 2002b).
iv) Transferencias monetarias directas	En lugar de otorgar bienes de consumo o en especie como programas anteriores, se optó por transferencias monetarias directas. Ello se justificaba técnicamente debido a que, a diferencia de la entrega de bienes en especie, las familias podían adaptar el monto otorgado según su composición y necesidades de manera relativamente sencilla; no se inhibía el desarrollo de mercados productivos de bienes alimentarios y de consumo y se daba mayor liquidez y capacidad de compra a mejores precios para las familias. Asimismo, se tomaba en cuenta el valor superior que otorgan los beneficiarios a la autonomía conferida por una transferencia monetaria en comparación con la entrega de bienes en especie o el subsidio a los precios de ciertos bienes (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 72). La entrega de una transferencia directa sin intermediación de mediadores comunitarios, organizacionales, corporativos o de instancias gubernamentales locales limitó la captura o manipulación político-electoral por terceros actores en comparación con otros programas tanto federales como estatales.

Cuadro 2 (conclusión)

Característica	Descripción
v) Transferencias condicionadas y fraccionadas según la composición del hogar y el momento del ciclo de vida	Las transferencias correspondientes a los distintos componentes del programa (nutricional-alimenticio, becas educativas y útiles escolares) se condicionan y fraccionan según la composición de cada hogar elegible, como el número de hijos, su sexo y el grado escolar que cursan. El monto era mayor conforme se avanzaba en el año escolar, siendo superiores las becas otorgadas a las niñas a partir del nivel secundario con el fin de cerrar brechas en la asistencia escolar entre ambos sexos ^a . Las transferencias se entregaban de manera condicionada a la asistencia escolar de los niños de cada hogar, verificada y corroborada por las escuelas, y la asistencia a centros de salud para pláticas de salud e higiene y revisiones periódicas de la talla y peso de los niños. El cumplimiento de tal corresponsabilidad quedaba en manos de las madres. La permanencia en el programa estaba inicialmente limitada a los años de educación entre tercer grado de primaria y tercer grado de educación secundaria. Cada tres años se preveía una recertificación de cada hogar beneficiario para verificar que aún se encontraba por debajo de los niveles de recursos mínimos, sin tomar en cuenta los recursos obtenidos por el programa.
vi) Transferencia otorgada directo a madres de familia, o en su defecto a las personas a cargo de la preparación de alimentos y del cuidado de los menores	En su momento presentado como un elemento innovador, el programa otorgó directamente las transferencias a las madres de cada hogar, haciéndolas de paso las principales responsables de cumplir con las corresponsabilidades con las que el programa condicionaba la entrega de recursos. Esta consideración se justificaba con base en supuesta evidencia empírica según la cual, en comparación a los hombres, las mujeres gastaban una mayor parte del ingreso bajo su control en alimentos y salud para los niños y otros bienes del hogar. El supuesto de partida era que "la seguridad nutricional es, en general, responsabilidad de las mujeres" lo que incluye "no sólo la disponibilidad de alimentos en el hogar, sino también el cuidado de la salud y la higiene de los niños, así como una adecuada distribución de los satisfactores entre los diferentes miembros de la familia" (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 73) ^b .
vii) Evaluación externa de impacto incluida en el diseño del programa	Conforme el programa ampliaba su cobertura, se recababa información estadística sobre 'líneas de base'; es decir, para evaluar el impacto directo del programa se comparaba la situación material, nutricional y educativa de cada hogar al inicio de su incorporación con 'grupos de control', localidades u hogares no incorporados en situación similar a la de los hogares o localidades beneficiarios. En 1998 la evaluación quedó en manos del International Food Policy Research Institute (IFPRI), una instancia externa al gobierno y al país. Entre los aspectos medidos estaba el impacto en la situación de los hogares beneficiarios (ingreso, nutrición o trabajo infantil); eficacia de la focalización (que los hogares efectivamente se encuentren en pobreza extrema); nivel de cobertura de los hogares elegibles, y ausencia-presencia de condicionamiento político de los recursos. Los resultados de dicha evaluación, así como sus bases de datos fueron difundidos y publicados en 2000 (Levy y Rodríguez, 2005, pág. 176)

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas en el texto.

^a Así, el programa otorgaba una transferencia bimensual con varios componentes: becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares; transferencia monetaria condicionada a la asistencia a servicios de salud y complementos nutricionales en especie para menores de 5 años, mujeres embarazadas y lactantes y servicios de salud preventiva e inmunización para la familia.

^b Como han mostrado numerosos estudios, el cumplimiento de la corresponsabilidad del programa por parte de las mujeres tiene un impacto sobre el tiempo y las posibilidades a disposición de estas para desarrollar actividades remuneradas, al tiempo que el papel tradicional de la mujer dentro del hogar tiende a ser reafirmado por el propio programa (López y Salles, 2006).

5. De la continuidad a la expansión del programa, 2000-2002

La expansión de PROGRESA continuó durante la siguiente administración —la primera fruto de un triunfo electoral opositor—, lo que constituyó un hecho notable. Dicha continuidad fue posible debido a un conjunto de factores técnicos y político-institucionales que lo distinguieron de experiencias anteriores y en especial del PRONASOL; primero en el momento crítico que representó el advenimiento de un Congreso con mayoría opositora en 1997-2000 y, posteriormente, con la llegada de una administración proveniente de un partido político diferente. Entre los elementos que abonaron la continuidad de la operación estaba el diseño del programa y la difusión de las evaluaciones de impacto, el marco institucional centrado en reglas de operación y el acceso relativamente fácil al padrón de beneficiarios y los límites al uso político-electoral del programa mediante las provisiones impulsadas desde el Congreso para incluir en los materiales menciones acerca de la prohibición del uso y condicionamiento político-electoral del programa por ser delito federal y la interrupción de la incorporación durante la campaña presidencial de 2000.

De acuerdo con (Levy, 2009a, pág. 130), dado que la expansión del programa sería gradual en función de recursos fiscales inciertos por el contexto de crisis y la anuencia del Congreso, en sus primeros años de operación, el programa mantuvo ante la opinión pública un bajo perfil tanto para no despertar las suspicacias del Congreso como para no alentar expectativas entre la población potencialmente beneficiaria. En parte gracias a que las evaluaciones de impacto estuvieron a cargo de un organismo de investigación internacional y a que éstas fueron difundidas ampliamente en la comunidad académica nacional e internacional, el programa comenzó a gozar de un prestigio ante organismos como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo²⁷.

Durante los meses entre la elección de 2000 y la toma de posesión del nuevo gobierno, se organizaron diversos grupos de trabajo entre la administración saliente y la entrante para acordar el proyecto de presupuesto para 2001, en la que se discutió —entre muchos otros temas— las características y viabilidad del programa. En ese contexto, para 2001 existía un conjunto de inercias positivas a favor de la continuidad del programa, las que descansaban en lo costoso que hubiera sido modificarlo o reemplazarlo por una alternativa creíble, cuando menos en el mediano plazo. De acuerdo con Daniel Hernández, director de PROGRESA en 2000 durante el momento de transición, la decisión se tomó al más alto nivel.

A partir de allí hubo una evolución en el discurso, en el que el ejecutivo fue modificando su mensaje del ‘cambio’ en materia de política social (tema dominante durante la campaña) hacia la continuidad en aras de la responsabilidad. Así, por ejemplo, a casi un año de tomar posesión, el presidente presentaba como logros la incorporación durante ese año de 763 mil personas más al ‘nuevo PROGRESA, aunque sin dar detalles puntuales sobre las características de esa novedad. También señalaba que “El cambio no solo significa hacer las cosas diferentes (...) Estamos convencidos de que el combate a la pobreza reclama la corresponsabilidad de los beneficiarios (...) Nuestro objetivo es incorporar plenamente —y pronto— a todos los marginados y marginadas al proceso de desarrollo, de tal manera que su nivel de vida no dependa de programas asistenciales” (*Reforma*, 2001c). No obstante, parece haber habido un largo proceso de reflexión y cabildeo que también se explica por la continuidad de algunos cuadros clave entre ambas administraciones, así como por la llegada de liderazgos provenientes de una ‘corriente cívica’ y otra ‘técnica’ a puestos de alto nivel en la SEDESOL que provenían de organizaciones de la sociedad civil y la academia. De acuerdo con (Hevia de la Jara, 2009), este proceso fue crucial para asegurar no solo un proceso de continuidad, expansión y adición de nuevos componentes, sino para mantener esfuerzos incrementales para mantenerlo relativamente despolitizado²⁸.

La continuidad y expansión de PROGRESA, así como el proceso de negociación de la LGDS, ocurrieron en un contexto en que la nueva administración dio signos de buscar nuevas maneras de legitimar las políticas públicas, particularmente en el ámbito social, acudiendo a actores diferentes, incluso externos y ajenos al ámbito estrictamente político, y con un compromiso mayor con una agenda más abierta a mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas²⁹. Ello se manifestó, además de los nombramientos de académicos o activistas de la sociedad civil en puestos clave de la SEDESOL, en la solicitud y colaboración sin precedentes con diversos organismos internacionales para establecer

²⁷ En numerosas reuniones con expertos de dichas instituciones, se destacaba el adecuado diseño del programa dadas las necesidades del país. Para dar un solo ejemplo, en una ocasión, el economista y director de la revista del Banco Mundial, resaltaba en 2002 que México llevaba el liderazgo en América Latina en política social y que, en el caso de Oportunidades, la “innovación fue realmente en esa combinación de transferencias en especie hacia la población muy bien identificada y con condiciones de retorno de esa ayuda” (*Reforma*, 2002c).

²⁸ Otro elemento facilitador (pero derivado de la decisión política de optar por la continuidad) fue la permanencia de parte del personal administrativo ligado al programa entre ambas administraciones. El propio Santiago Levy pasó de la SHCP a dirigir el Instituto Mexicano del Seguro Social, aunque su influencia fue menor, pues participaría en el Consejo Técnico del Programa. El director de PROGRESA que sucedió a Gómez de León en 2000 pasaría a desempeñar funciones de coordinación política y técnica de alto nivel en la Secretaría de Desarrollo Social. Por otra parte, el equipo que fue configurándose en la SEDESOL entre los años 2001-2002 incluía también a personeros del sector social como Cecilia Loría a cargo del INDESOL o Rogelio Gómez Hermosillo nombrado director de Oportunidades, así como, funcionarios con un doble bagaje académico internacional y en la administración pública federal previo como en el caso de Miguel Székely Pardo y Rodolfo Tuirán a cargo de las Subsecretarías de Prospectiva, Planeación y Evaluación y de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio (*Reforma*, 2002f).

²⁹ El énfasis en este aspecto fue subrayado por Rodolfo de la Torre en la entrevista realizada y, posteriormente, en sus comentarios al presente documento. Se agradece y retoma dicho aporte.

diagnósticos y evaluar las estrategias de política. Con el PNUD se colaboró activamente en la realización de los primeros Informes Nacionales de Desarrollo Humano y, posteriormente, estableciendo acciones de monitoreo y prevención del uso electoral de los programas sociales federales, en el marco del Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales en 2005-2006. Al Banco Mundial, se le solicitó la realización de varios Informes sobre pobreza a nivel nacional, rural y urbano, así como sobre protección social³⁰. En tales documentos abiertamente se planteaban aciertos y vacíos de la acción pública. Otro antecedente importante, en especial del futuro CONEVAL que instauró la LGDS, fue la puesta en marcha en 2002 del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza por parte de la SEDESOL. Dicho Comité estaba conformado por reconocidos expertos de varias universidades, gozaba de una autonomía relativa, y estuvo a cargo de asesorar al gobierno en el establecimiento, por primera vez, de una medición oficial y transparente de la pobreza cuya metodología era pública y en principio replicable³¹. Finalmente otro antecedente importante fue la adopción por unanimidad de la Ley Federal de Transparencia en 2001 que buscaba garantizar el acceso a toda la información pública mediante la creación de una instancia colegiada y autónoma —el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública— cuyos miembros eran designados por el poder legislativo.

En marzo de 2002 el presidente de la república y la ministra de Desarrollo Social presentaron formalmente ante los medios la decisión de darle continuidad al programa, renombrarlo como Programa de Desarrollo Humano Oportunidades y expandirlo para cubrir localidades de media y baja marginación, así como zonas urbanas. La decisión de darle continuidad se justificaba en términos del “impacto significativo y medible en mejorar niveles de educación, salud y alimentación de los más pobres” (*La Jornada*, 2002). Al mismo tiempo, la ministra prometía mayor transparencia y ‘supervisión externa’ de los recursos del programa; el fortalecimiento del Sistema Integral de Información Operativa; la distribución de tarjetas de débito entre los beneficiarios —siempre y cuando las condiciones e infraestructura de sus comunidades fueran las adecuadas— que se recurrirá a la evaluación externa a cargo de instituciones académicas nacionales y se pondrá fin a la figura de los “promotores” para sustituirla por un comité colegiado con vocales de las instituciones y comunidades involucradas³². Además de la ampliación hacia zonas urbanas, más adelante se agregaría un nuevo componente al Programa denominado ‘Jóvenes con Oportunidades’ que trataba de brindar una puerta de salida del programa a través de un fondo acumulativo para aquellos beneficiarios que terminaron sus estudios medio-superiores antes de los 22 años, ofreciendo una cuenta de ahorro que podía usarse para conectarse a otras acciones (crédito productivo o de mejoramiento de vivienda, beca universitaria o seguro médico, entre otras) o a una transferencia en efectivo diferida por un año. También se intentó fortalecer el sistema de atención ciudadana para canalizar quejas de los beneficiarios y las madres ‘promotoras’ eventualmente fueron remplazadas por Comités de Promoción Comunitaria con cuatro miembros que representarían a los titulares. Como ha apuntado (Hevia de la Jara, 2009, pág. 55), estos cambios eran menores desde el punto de vista de la continuidad del modelo de política social, pero sí respondían a modificaciones importantes al interior del programa, dándoles mayor atención al objetivo de “ampliar el acceso de las familias en condiciones de pobreza de capacidades a mayores oportunidades de desarrollo, fomentando la seguridad y autosuficiencia de los individuos, así como fortaleciendo su patrimonio mediante la articulación con y la concertación de los esfuerzos de otras acciones y programas de desarrollo social”³³.

³⁰ Ver Banco Mundial (2004, 2005a, 2005b).

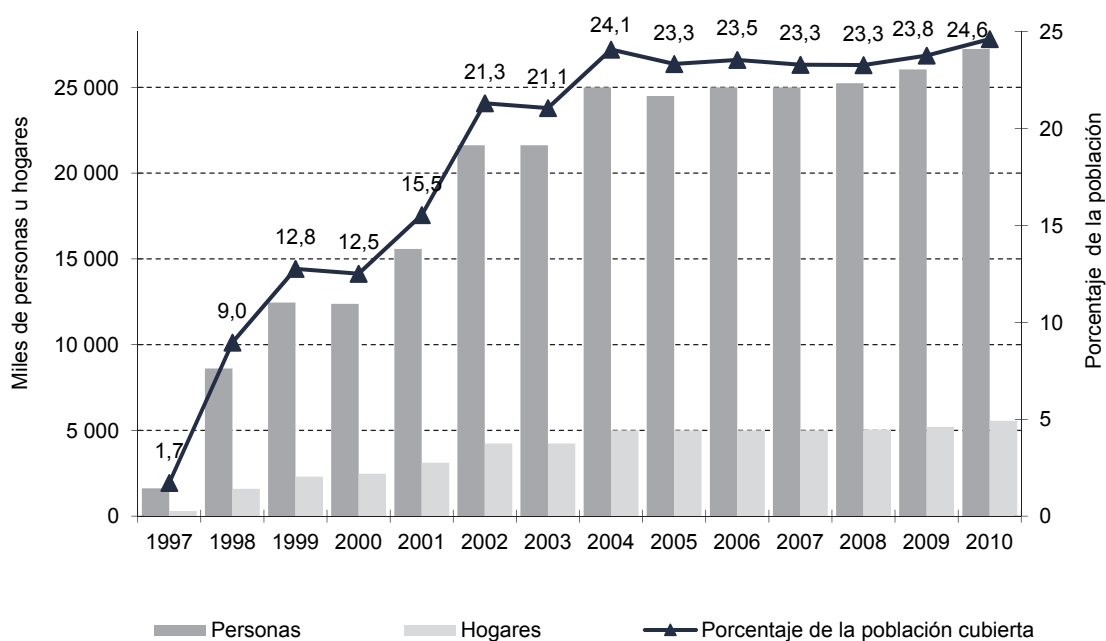
³¹ Esa colaboración no estuvo exenta de cuestionamientos (ver por ejemplo, Boltvinik, 2002) y de tensiones entre el gobierno y el Comité a la hora de difundir las mediciones de pobreza, pero constituía un hecho sin precedentes, pues históricamente el gobierno federal se había resistido a informar periódicamente sobre la evolución y magnitud de la pobreza.

³² También anunció que se llevaría a cabo una ‘campaña de apartidismos’ en estados donde se celebren procesos electorales, insistiendo en que “Oportunidades es actuar con justicia y equidad; nunca más por filantropía, caridad, búsqueda de votos, intimidación, manipulación, demagogia o populismo que lo único que siembran es mayor desaliento y rezago” (*La Jornada*, 2002). Por su parte, el presidente refrendaba la continuidad del modelo de política social señalando su carácter subsidiario al esfuerzo individual, señalando: “Queremos sentar las bases para que todos los mexicanos cuenten con las herramientas para salir adelante por su propio esfuerzo, por su propio impulso. Por eso decimos que estamos poniendo punto final al paternalismo y al simple asistencialismo. Queremos realmente dar la batalla a la desigualdad y la exclusión!” (*La Jornada*, 2002; Reforma -Notimex, 2002).

³³ Hay que notar, también, que este cambio de rumbo responde a las vertientes de la propia estrategia ‘Contigo’ que debía guiar el conjunto de las políticas federales y que se centraba en la ampliación de capacidades, acceso a oportunidades de ingreso, formación

Ante el cambio, los legisladores del PRI tuvieron un frío recibimiento y se subrayó un cambio cosmético como paliativo ante la incapacidad del nuevo gobierno para innovar. Se llegó incluso a señalar que el cambio de nombre incurría en una ilegalidad, aunque menor, pues el presupuesto de egresos de 2002 aprobado por la Cámara señalaba a PROGRESA y sus reglas de operación debidamente aprobadas y entonces el gobierno no tenía derecho a modificarlas y a publicar nuevas reglas de operación (*Reforma*, 2002i). De manera aún más significativa, en una reunión preparatoria entre altos funcionarios federales del área social con la Comisión de Desarrollo Social del Congreso, dos diputados del PRI insistieron en que su partido no permitiría recortes en las partidas del gasto social y advirtieron que no solo era importante un incremento, sino que se necesitaba eficiencia en la aplicación y que el gobierno eliminara el uso electoral “porque el Gobierno cambió los nombres de los programas y ahora el PAN los está utilizando en sus campañas electorales” (*Reforma*, 2002a).

GRÁFICO 5
MÉXICO: COBERTURA DEL PROGRAMA PROGRESA/OPORTUNIDADES, 1997-2010
(En miles y en porcentajes de la población)



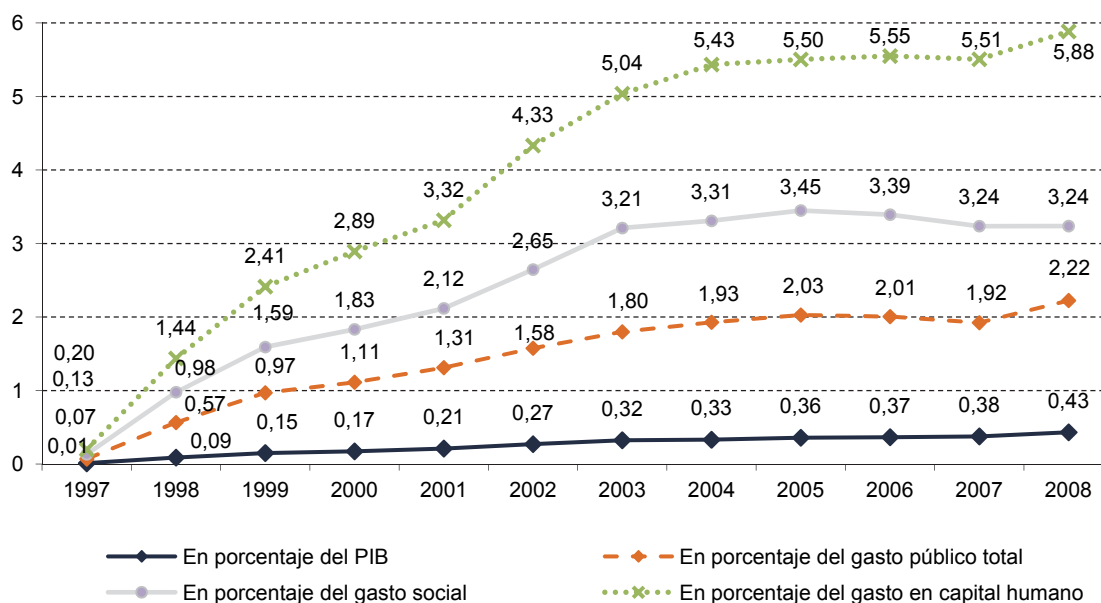
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre programas de protección social no contributiva de América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Los gráficos 5 y 6 resumen la expansión del programa Progresa-Oportunidades en términos de su cobertura y presupuesto. Si hasta 2000 éste se orientaba a localidades rurales y los apoyos educativos cubrían hasta el tercer año de educación secundaria, a partir de 2001 el nuevo gobierno amplió su cobertura en ambas dimensiones. El programa expandió los años de escolaridad cubiertos hasta los tres años de educación media superior (y hasta los 22 años de los educandos beneficiados) e incluso introdujo un fondo que se acumulaba a lo largo de los últimos cuatro años y se otorgaba como pago final al cabo de éstos, con el fin de incentivar el término de ese nivel de estudios y ofrecer un último beneficio futuro a los ‘graduados’ del programa³⁴.

de patrimonio y provisión de protección social. El componente ‘Jóvenes con Oportunidades’ era, justamente un componente patrimonial, con puertas de salida que correspondían a estas vertientes.

³⁴ Dichos fondos podían utilizarse para financiar beneficios asociados a la continuación de la educación superior, como colateral para la obtención de un préstamo para emprendimientos productivos, la adquisición de un seguro de salud o podía cobrarse directamente 1 año después de terminado el último ciclo de educación media-superior.

GRÁFICO 6
MÉXICO: PRESUPUESTO DEL PROGRAMA PROGRESA/OPORTUNIDADES, 1990-2008
(En porcentajes)

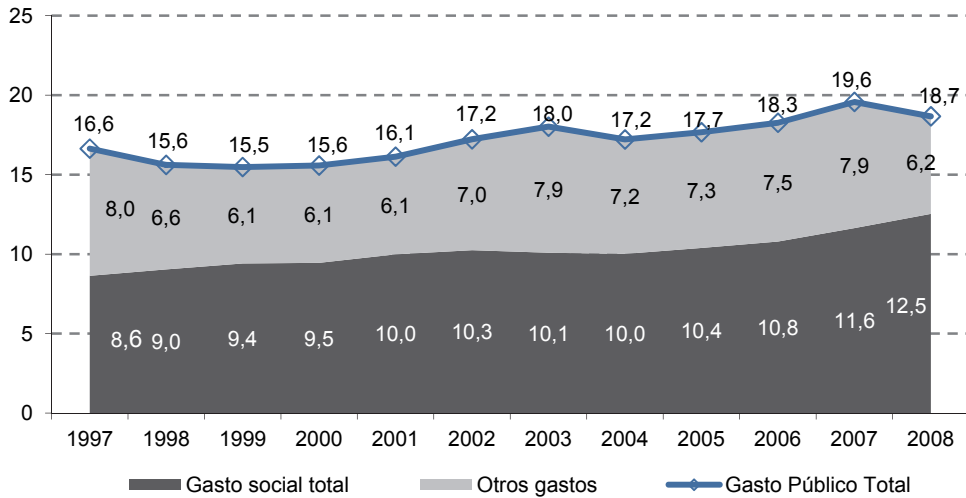


Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre programas de protección social no contributiva de América Latina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

La expansión del programa Progres-Oportunidades es más notoria si se examina la evolución y limitaciones del gasto social y público del país en años anteriores (véase los gráficos 7 y 8). El programa formó parte de un proceso de expansión de diversos programas de protección social y de aumento del gasto social, entre los que destaca la introducción del Seguro Popular en 2003 —un esquema de aseguramiento subsidiado con el fin de otorgar cobertura para el tratamiento de un número mínimo de padecimientos para las familias sin acceso a otros esquemas de protección social en salud—y, más recientemente, el Programa Adultos Mayores 70 y más que a partir de 2007 otorga un apoyo monetario directo y no condicionado a todos los adultos mayores de 70 años en localidades rurales. El esfuerzo fiscal que suponen estos programas es significativo dado que la recaudación fiscal del Gobierno Federal se mantuvo baja en comparación con otros países de América Latina y, aun más, de la OCDE.

En ese contexto, la factibilidad política del programa Progres-Oportunidades —y de otros programas—en especial ante el poder legislativo estuvo vinculada a la ausencia de aumentos explícitos de la carga tributaria para financiarlo, pues éste en sus primeros años se expandió mientras se finiquitaban gradualmente otros programas de subsidios generalizados y dirigidos que de hecho generaron una caída relativa del costo total del conjunto de programas sociales a partir de 1996 y hasta 2001 (Levy, 2009a, págs. 102-103). Se evitaba así hacer que el financiamiento del programa dependiera de los recursos otorgados a otros grupos sociales.

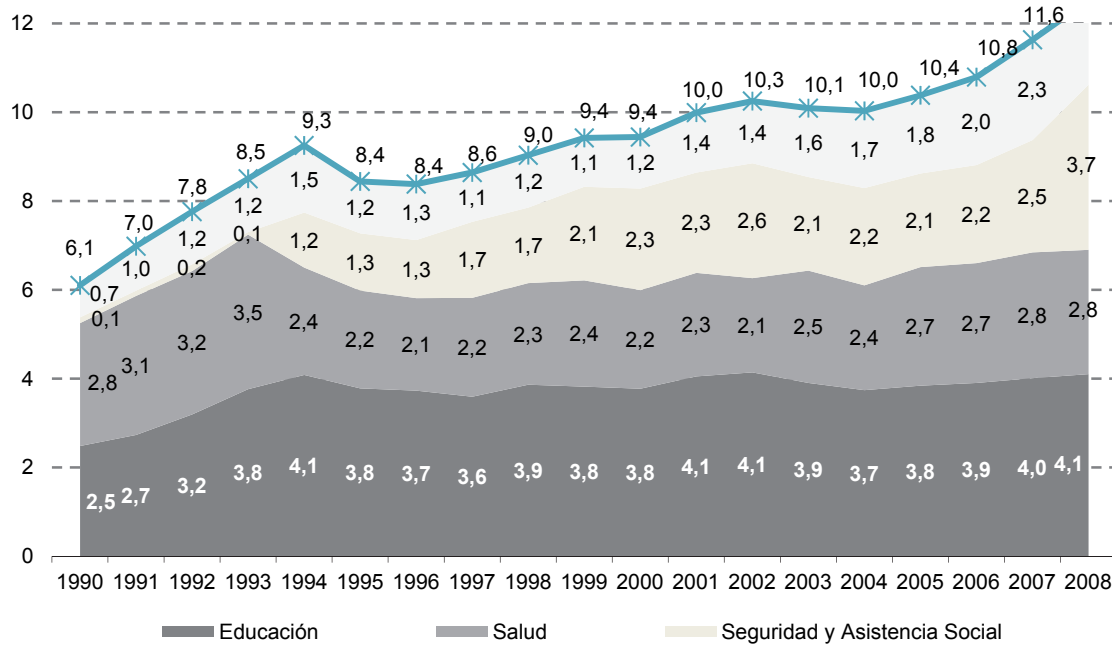
GRÁFICO 7
MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO Y SOCIAL, 1997-2008^a
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre gasto social de la Comisión Económica de América Latina [en línea] http://www.risalc.org/GastoSocial/Fuentes.php?es_indicador=1.

^a Se toma en cuenta el total de erogaciones correspondiente al Gobierno Central Presupuestario.

GRÁFICO 8
MÉXICO: EVOLUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL GASTO SOCIAL, 1990-2008^a
 (En porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos sobre gasto social de la Comisión Económica de América Latina [en línea] http://www.risalc.org/GastoSocial/Fuentes.php?es_indicador=1.

^a Se toma en cuenta el total de erogaciones correspondiente al Gobierno Central Presupuestario.

6. Limitaciones y factores no previstos

Desde el inicio, el programa fue presentado como una iniciativa cuyo fin último era romper la reproducción intergeneracional de la pobreza. Tal pretensión se basaba en la asociación positiva entre mayores niveles de escolaridad, salud y nutrición con mayores niveles de ingreso a futuro. Si bien dicha asociación estaba ampliamente documentada, su aplicación en el caso de PROGRESA-Oportunidades implicaba una serie de supuestos que, de hecho, quedaban fuera del control o del diseño de éste, y que no obstante eran cruciales para las posibilidades de alcanzar ese objetivo. En primer lugar, la calidad de la educación pública recibida por los beneficiarios y su impacto positivo sobre las capacidades de las personas eran un supuesto de partida y el programa no pretendía incidir directamente sobre esta variable, aunque paralelamente sí se canalizaron mayores recursos para mejorar la infraestructura física y didáctica de las escuelas y expandir la prestación de servicios de salud y educación para permitir la expansión del programa. Sin una mejoría que garantizara niveles mínimos de calidad en la enseñanza el impacto sobre las capacidades de las personas se veía seriamente limitado. En segundo lugar, otro supuesto fuerte era la presencia de un mercado laboral dinámico capaz de ofrecer empleos —en especial empleos formales con acceso a mecanismos de protección social mínimos— a los beneficiarios en sus propias comunidades, o al menos dentro del país, que les permitiera adquirir mayores retornos económicos a los años adicionales de educación formal. El problema es que ambos factores, calidad de la educación pública y el dinamismo del mercado laboral local y nacional, eran la clave para que el programa pudiese eventualmente incidir en una interrupción de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Reflexionando acerca de la continuidad del programa ProgresA-Oportunidades, se ha planteado que ésta se debió a elementos de tipo técnico, operativo y político cuya interacción y presencia simultánea explican el proceso (Levy, 2009a, pág. 151). Entre los elementos políticos se cita la credibilidad, la transparencia y rendición de cuentas, las relaciones con el Congreso y la ausencia de manipulación electoral. Dada la caracterización de la evolución de la política social en el contexto de cambio político que aquí se ha descrito, conviene precisar que esos elementos políticos no son producto exclusivo de la voluntad de un gobierno o de los administradores en turno, sino de una compleja interacción en torno a las oportunidades que el sistema político permite o deja de permitir. La relativa falta de manipulación político-electoral, transparencia y a la postre credibilidad del programa se explican en última instancia no sólo por factores voluntaristas sino en buena medida por los condicionamientos sobre la formulación de políticas públicas impuestos por la pluralización política y el advenimiento de una situación de gobierno dividido con las características descritas con anterioridad.

A riesgo de especular con una conjetura contrafactual, resulta difícil imaginar la sobrevivencia fiscal y política de un programa de combate a la pobreza extrema de esa envergadura que, abierta y sistemáticamente, se enfrascara en procesos de manipulación político-electoral a favor del Gobierno Federal o su titular, dadas las facultades del Congreso para, si no imponer mecanismos más severos de transparencia y rendición de cuentas, cuando menos comprometer su financiamiento³⁵. En otras palabras, dados los condicionamientos imperantes a partir de 1997 sobre la acción pública en el sector de la política social, la ausencia de manipulación electoral y la presencia de cierta rendición de cuentas en la operación del programa, aunque no necesariamente voluntarias, se tornaron indispensables. Como se verá más adelante, los episodios de polémica y denuncia en tiempos electorales sobre el uso electoral del programa no estuvo ausente y generó acciones formales por parte de los partidos de oposición.

Para recapitular, durante la década previa a la aprobación de la LGDS, la política social federal pasó por numerosos cambios en el marco de una reestructuración del modelo económico orientado hacia una mayor liberalización y apertura al exterior, y una apertura gradual del sistema político hacia una creciente competitividad electoral que desembocó —a partir de 1997— en una situación de gobierno dividido con claras consecuencias sobre el número de actores formales con poder de veto sobre la formulación de políticas y la aprobación de leyes. El proceso político-institucional que caracterizó la adopción de la LGDS y sus contenidos estuvo fuertemente marcado por ambos procesos, como se verá a continuación.

³⁵ Como se precisa más adelante, esto no implica que el programa no haya sido susceptible de fenómenos de manipulación clientelares por diversos actores, en momentos o circunscripciones específicas.

II. La gestación y negociación de la ley, 2000-2004

En enero de 2004 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Desarrollo Social, la cual fue aprobada de forma unánime en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (Granados Chapa, 2003). Esta ley fue el resultado del dictamen conjunto de varias iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y una minuta de la Cámara de Senadores. En su momento, los medios escritos que difundían la noticia subrayaron lo inusual de “un consenso que, según reconocían los propios legisladores, lució extraño en medio de un ambiente en el que prevalecen los desacuerdos” (*Reforma*, 2003a). Justamente, en esa legislatura se habían entrampado numerosas iniciativas, en particular una eventual reforma hacendaria para apuntalar la capacidad fiscal del Estado. La potencial afectación de numerosos sectores y grupos debido a un aumento de la carga tributaria o una modificación a las exenciones fiscales prevalecientes, como por ejemplo a alimentos y medicinas, no dejaba avanzar las negociaciones³⁶.

Como proceso legislativo, la negociación de la LGDS tuvo la particularidad de que el gobierno federal explícitamente renunció a su facultad de presentar una iniciativa de ley, dejando a los partidos hacerlo. Esto tuvo consecuencias para el desenlace y contenidos de la propuesta final. Como se describe en esta sección, el análisis de los anteproyectos presentados por los tres principales partidos y su comparación con el proyecto final muestran que éste retomó numerosos elementos de los proyectos del PRI y del PRD.

³⁶ Como ya se apuntó en el Diagrama 2 de la primera parte, las normas en vigor para la toma de decisiones, así como el grado relativamente alto de disciplina interna dentro de los tres principales partidos permiten describir el proceso con base en las posturas y declaraciones de un número pequeños de actores.

A. Orígenes de la propuesta y los anteproyectos de los tres partidos, 2000-2003

La LGDS fue uno de los asuntos prioritarios que la Cámara de Diputados definió por consenso (*Reforma*, 2002g). En la Cámara de Senadores también se presentaron varios proyectos de ley³⁷. El proceso de negociación y aprobación fue largo. Estos anteproyectos poseían algunos puntos en común pero también divergencias notables que sintetizan algunos de los debates regionales más importantes en torno a la política social. El cuadro 2 detalla la fecha, la Cámara y la autoría de cada iniciativa³⁸.

CUADRO 3
FECHAS DE PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY
DE DESARROLLO SOCIAL, 2000-2002

Fecha	28/04/2000	04/12/2001	14/12/2001	26/03/2002	16/04/2002	26/04/2002
Legislatura	LVII	LVIII	LVIII	LVIII	LVIII	LVIII
Partido ^a	PRD 1	PAN 1	PRD 2	PAN 2	PRI 1	PRD 3
Senado o C. de Diputados	C. Diputados	Senado	C. Diputados	C. Diputados	C. Diputados	Senado
Presentada por	Dip. Clara Brugada	Sen. Francisco Fernández de Cevallos	Dip. Esteban D. Martínez Enríquez	Dip. Francisco J. Cantú Torres	Dip. Narciso A. Amador Leal	Sen. Leticia Burgos

Fuente: Elaboración propia con base en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2009).

^a Se asigna un número a las iniciativas de cada partido para simplificar la denominación más adelante.

El proceso de negociación fue largo en parte porque los principales partidos y la SEDESOL buscaron proceder por consenso. Este elemento, propio de la estrategia del gobierno federal en este caso, reviste gran importancia para explicar la aprobación unánime de la Ley. Por ello, cada vez que había un desacuerdo, se posponía la eventual aprobación del proyecto final. Inicialmente, las negociaciones se entramparon rápidamente debido a la falta de consenso en torno a una reforma fiscal general en un contexto de recesión económica. Entre 2000 y 2003 los legisladores, y en especial los del PRD, señalaban la importancia de aprobar cuanto antes un proyecto que pudiera verse reflejado en el ejercicio presupuestal siguiente. Así, en noviembre de 2001, los diputados de la Comisión de Desarrollo Social declararon que la ley no sería emitida durante la legislatura 2000-2003³⁹.

³⁷ Las iniciativas de ley pueden ser consultados en el siguiente enlace de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Diputados [en línea] <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/desarrollo/iniciativasley/iniciativaley.htm>.

³⁸ Tuvo como principales antecedentes seis anteproyectos de ley previos: dos del PAN, tres del PRD. Este último además de un proyecto separado para la creación de un Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social y una del PRI presentados durante el periodo 2000-2003. Los dos del PAN fueron presentados por el senador Francisco Fernández de Cevallos y otra por el diputado Francisco Javier Cantú, mientras que los del PRD fueron entregados por Clara Brugada, diputada en la LVII legislatura y una versión más sencilla por el diputado Esteban Daniel Martínez. De hecho, la propuesta de Clara Brugada reflejaba la importancia que el PRD otorgaba al tema y cómo insistió en introducirlo en la agenda al final de la legislatura 1997-2000. La propuesta del PRI fue sometida por el diputado Alberto Amador que intentó conciliar las posiciones y sirvió de base para la negociación final.

³⁹ El PRI, por medio del diputado David Pechyna, declaraba que sin reforma fiscal no sería posible elaborar una legislación que sólo se quedaría en el papel porque no habría recursos para hacerla efectiva, y que en un contexto de crisis económica y malas predicciones de crecimiento para 2001-2002, difícilmente podría alcanzarse acuerdos en torno al gasto social y aumentos a la carga tributaria. El PAN a través de Javier Cantú anunció a la prensa: "Decidimos presentar la iniciativa hasta el próximo periodo porque queremos que sea una ley completa, queremos sacarla en consenso y estamos trabajando con el PRI para ver si es posible presentar una misma, aunque eso aún no está definido" (*Reforma*, 2001a, pág 15). El PRD, por su parte, declaró a través de Esteban Daniel Martínez que su partido seguiría presionando para sacar adelante la ley en la materia: "Entendemos que ahora ya no da tiempo porque tenemos encima el presupuesto y la reforma fiscal, pero yo espero que no vaya a suceder lo mismo que en la pasada legislatura y la Ley de Desarrollo Social siga sin aprobarse" (*Reforma*, 2001a).

Para abril de 2002, el proceso de negociación volvió a ser extendido cuando los diputados federales acordaron posponer la aprobación de la ley y abrir un periodo de consulta con gobernadores, ediles y otros actores. Los legisladores de la Comisión de Desarrollo Social consideraban la posibilidad de dictaminar un proyecto final, pero luego de una reunión con la Secretaria de Desarrollo Social se coincidió en que podía retrasarse la presentación en el pleno de la nueva ley si se avanzaba en las coincidencias para alcanzar un consenso general. Entre los temas pendientes estaban las consultas para fortalecer la autonomía de órganos como el CONAPO y el INEGI para reforzar la confiabilidad de sus datos a la hora de definir o recalcular los niveles de pobreza, establecer instancias de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno para decidir sobre la aplicación de recursos dedicados al desarrollo social, así como la creación de un 'instituto' de desarrollo social. En este último punto, el PAN proponía un órgano técnico de evaluación e información, el que propondría programas y mediría su avance. Por su parte, el PRI pensaba en un instituto donde tendrían participación funcionarios federales, gobernadores y ediles, en el cual se tomarían decisiones sobre la aplicación de los recursos sociales antes de que se presentara la propuesta de presupuesto ante el Congreso de la Unión (*Reforma*, 2002h, pág. 4). No es de extrañar que el PRI quisiera involucrar directamente a gobernadores y alcaldes en la toma de decisiones, pues como se ha visto, dicho partido mantuvo una fuerte presencia en ambos niveles tras perder la Presidencia de la República.

Tras cuatro meses de deliberaciones, en agosto de 2002, las Comisiones de Desarrollo Social de ambas cámaras anunciaron que en septiembre se enviaría al Senado una minuta con un predictamen de ley que sería enviado con la intención de que la nueva ley fuera incorporada al ejercicio presupuestal de 2003. Parte de las discusiones se centraba en la propuesta del PRI, apoyada por el PRD, de que el incremento anual al gasto social con un mínimo equivalente al crecimiento del PIB fuese obligatorio (*Reforma*, 2002d). El Senado aprobaría una minuta hasta el mes de abril de 2003 que fue enviada para su ratificación a la Cámara de Diputados. Ésta a su vez la aprobó con algunos cambios en noviembre de 2003 y, finalmente, el Senado la ratificó en diciembre de 2003 (*La Jornada*, 2003).

Como ha señalado de la Torre (2003), todos los anteproyectos tienen el inconveniente de que mencionaban los derechos sociales consagrados en la Constitución, dando por hecho su significado, la claridad de sus implicancias prácticas para la acción pública y su alcance, cuando la propia Constitución ofrece solamente una formulación general y ninguno de los anteproyectos identifica claramente qué compromisos estatales debían derivarse de tales derechos. No obstante, se reconocen claros ecos en el sentido de generalizar al conjunto de la política social algunos aspectos clave desarrollados paulatinamente en el marco del programa Progresá-Oportunidades, como la atención prestada a la evaluación de los programas por terceros (entidades académicas), el énfasis en focalizar los recursos disponibles a los más pobres o vulnerables y la preocupación por asegurar la neutralidad en el uso de los recursos mediante padrones de beneficiarios y una rendición de cuentas periódica a instancias diversas (poder legislativo, instancias de coordinación con presencia de autoridades federales, estatales y municipales, entre otros).

Finalmente, en las iniciativas coexisten dos preocupaciones en materia de gasto social, aunque responden a concepciones distintas acerca de la política social y del papel del Estado en el combate a la pobreza y la desigualdad. Por un lado, la preocupación por asegurar el aumento del gasto social; por el otro, la preocupación por asegurar que éste llegue efectiva y únicamente a los más pobres. La mayor contradicción radicaba, desde luego, entre la idea de hacer exigibles los derechos sociales en un sentido amplio en oposición a la visión del papel subsidiario del Estado y de la política social como instrumento focalizado, por naturaleza orientado exclusivamente hacia quienes de otra forma no pueden alcanzar cierto nivel mínimo de bienestar y a quienes a cambio se les exige algún tipo de corresponsabilidad. Otra tensión de fondo que se deriva de los proyectos del PRD era la combinación entre exigibilidad de derechos sociales y su financiamiento, ya que dada la generalidad y amplitud de tales derechos, entendidos como aquellos enunciados en la Constitución, tendrían un peso sobre el presupuesto que generaba el temor de que garantizarlos se volviese insostenible.

B. Aprobación por unanimidad y características del proyecto final, 2003-2004

Con base en tales anteproyectos (y tras varias idas y venidas entre ambas cámaras) el proyecto final fue ratificado por el Senado el 9 de diciembre de 2003 con 93 votos a favor y ninguno en contra. La LGDS fue publicada por el ejecutivo en el Diario Oficial, el 20 de enero de 2004 (Valverde Viesca, 2004, pág. 75). En el anexo 3 se describen en detalle las características y singularidades de cada anteproyecto.

Poco después de la aprobación de la minuta favorable por parte del Senado, la Secretaria de Desarrollo Social, instó ante las Comisiones de Hacienda y Desarrollo Social de la Cámara de Diputados a ratificar el proyecto de Ley pues, “en un país que esperaba la construcción de acuerdos sobre los temas importantes, pocos eran más importante que el desarrollo social y la superación de la pobreza y cerrar las brechas de la desigualdad”. También extendía un reconocimiento del ejecutivo al legislativo por “su disposición al acuerdo”, pues la Ley permitiría “evitar discrecionalidades, sugerencias coyunturales y obligaría a tener una política social consistente” y sería “una pieza indispensable para hacer de la política social una política de Estado” (*Reforma*, 2003b). Entre los cambios pactados dentro de la Cámara de Diputados estuvieron la incorporación de la obligación de hacer una convocatoria pública para elegir a los investigadores (exigido por el PRD, en lugar de que la CNDS eligiera a los Consejeros propuestos por la SEDESOL como constaba en el proyecto del Senado) y académicos que formarían parte del comité de evaluación, que se abriese la posibilidad de reelegirlos una vez que se hubiese cumplido su periodo de cuatro años y que las evaluaciones fueran anuales (*Reforma*, 2003c, pág. 12)⁴⁰.

No obstante, la Secretaria de SEDESOL mostró siempre cierta cautela limitándose a señalar la importancia de generar acuerdos rumbo a una política social ‘de Estado’, que el proceso de negociación debía basarse en no excluir a ninguna fuerza política del proceso y que todas las partes habían cumplido sus compromisos, en especial la promesa del Gobierno Federal de no presentar una iniciativa unilateralmente, sino dejar que los partidos la negociaran y le dieran forma (*Reforma*, 2004b, pág. 14). Un legislador clave del grupo parlamentario del PRD, partido que estuvo particularmente involucrado en el proceso debido a su agenda partidista, llamó a votar unánimemente a favor de la propuesta a pesar de algunos claroscuros. Reconocía entre los aspectos positivos de la Ley los ‘candados’ al gasto social, la creación del CONEVAL y la posibilidad de una medición multidimensional, única y autónoma de la pobreza, y el establecimiento de la CNDS y de la CIDS como dispositivos para asegurar en la agenda pública la primacía de lo social por encima de lo económico. Entre los aspectos negativos, resaltaba que el PRD había buscado un Consejo plenamente autónomo, cuya creación hubiera requerido una reforma constitucional similar a la que le dieron la autonomía al IFE y al Banco Central (Boltvinik, 2003).

El proyecto que finalmente fue aprobado por unanimidad retomó elementos de varias de las iniciativas presentadas. Entre sus objetivos se menciona la garantía del pleno ejercicio de los derechos sociales contenidos en la Constitución, se señalan las obligaciones de los distintos órdenes de gobierno en materia de desarrollo social, el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) y el mejoramiento de la coordinación con el sector privado y social, regular y garantizar la prestación de bienes y servicios contenidos en los programas sociales, establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la política nacional de desarrollo social y establecer mecanismos de acceso a la justicia en materia de desarrollo social a través de la denuncia popular. El cuadro 3 sintetiza algunas de las características centrales de esta y su concordancia temática con las distintas iniciativas.

⁴⁰ Cabe mencionar que durante los momentos finales del proceso, la bancada del PRI se encontraba concentrada en serias pugnas internas: su coordinadora en la Cámara de Diputados –y Secretaria General del partido—la líder del magisterio Elba Ester Gordillo enfrentaba un proceso de destitución de parte de una facción de sus diputados leales a Roberto Madrazo, presidente de aquel partido, inicialmente aliado, pero con quien mantenía una rivalidad creciente. El rompimiento entre ambos constituyó un episodio de entre varios que fueron mermando el apoyo y unidad interna en torno a este último como candidato presidencial. Sobre todo, permitió que la bancada del PRI careciera de la unidad y determinación para oponerse o entorpecer un proyecto de Ley cuya aprobación constituía un éxito para el gobierno en turno (Granados Chapa, 2003).

CUADRO 4
ORÍGENES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO FINAL DE LGDS

Tema	Algunas disposiciones de la LGDS	Iniciativas					
		PAN 1	PAN 2	PRD 1	PRD 2	PRD 3	PRI 1
Institucional	Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS)	X	X	X	X	X	X
	SNDS busca la coordinación/concurrencia entre órdenes de gobierno	X	X	X	X	X	X
	Consejo Nacional de Evaluación autónomo			X		X ^h	
	Comisión Intersecretarial Desarrollo Social		X ^a	X		X	
	Comisión Nacional de Desarrollo Social			X	X	X	
	Consejo Consultivo de Desarrollo Social		X ^k				X ^k
	Padrón único de beneficiarios		X				X
	Zonas de Atención Prioritarias						X
Tema	Algunas disposiciones de la LGDS	Iniciativas					
		PAN 1	PAN 2	PRD 1	PRD 2	PRD 3	PRI 1
Gasto social	No podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior				X ^e	X	
	Debe incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en las previsiones oficiales del gobierno (artículo 20)						X
	El gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año anterior (artículo 23)			X ^e		X ⁱ	
	Fondo de Contingencia para proteger el gasto social de variabilidad económica y presupuestal imprevista			X	X	X	
Derechos sociales - obligaciones	Derecho de personas elegibles y beneficiarios a solicitar su incorporación a programas sociales y a denunciar su no cumplimiento		X				
	Aquellos enunciados por la Constitución			X	X	X	X
	Derecho a participar en planeación de política social	X	X	X	X	X	
	Derecho a la denuncia popular			X	X		
	Obligación de cumplir con corresponsabilidad						X
	Contraloría social						X
Papel del estado/ políticas sociales	La política social tiene como principal función atender a la población vulnerable en situación de riesgo o discriminación	X					X
	Aplicar políticas compensatorias y asistenciales, así como oportunidades de desarrollo productivo e ingreso en beneficio de las personas, familias y grupos sociales en situación de vulnerabilidad, destinando los recursos presupuestales necesarios y estableciendo metas cuantificables		X				X
Medición de la pobreza	Según lo que establezca una entidad con autonomía técnica de la SEDESOL			X ^c		X ^c	
	Con base en ciertos indicadores / criterios especificados en la Ley		X ^b	X ^d		X ^d	

Cuadro 4 (conclusión)

Tema	Algunas disposiciones de la LGDS	Iniciativas					
		PAN 1	PAN 2	PRD 1	PRD 2	PRD 3	PRI 1
Evaluación	Diseño y ejecución a cargo de una entidad autónoma			X		X	^J
	Con base en ciertos indicadores / criterios especificados en la Ley			X		X	
Sector social de la economía	Para apoyar a las personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos de desarrollo social. Los municipios, estados y Gobierno Federal fomentarán sus actividades productivas, estimularán su organización, promoverán proyectos productivos; identificarán oportunidades de inversión; brindarán capacitación, asistencia técnica y asesoría, recursos públicos para promover para la organización y el diseño de proyectos y apoyo legal para la realización de estas actividades, así como capital de riesgo para dar viabilidad a las empresas sociales (artículos 33-35)		X ^f		X ^g	X ^g	

Fuente: Elaboración propia con base en la LGDS y las iniciativas presentadas por los distintos partidos.

^a Consejo Nacional de Desarrollo Social que reunía al grueso de las instancias y funciones de la CNDS y la CIDS, aunque con presencia de solo algunas secretarías federales y sin que los acuerdos del Consejo tengan carácter obligatorio para estas.

^b Esperanza de vida al nacer, educación, salud, vivienda y alimentación.

^c El Instituto Nacional de Información y Estudios sobre la Pobreza y la Política Social actualiza y revisa el procedimiento de medición de la pobreza señalado en la Ley y propondrá cambios a ser incorporados en el Reglamento, mientras que el Instituto Nacional de Estudios de la Pobreza y la Política Social (INEPPS) generará las publicaciones y bases de datos serán la base única para los cálculos de pobreza, rezagos y carencias que, para todos los fines oficiales, con base en la información del INEGI.

^d Rezago educativo promedio del hogar; carencia de acceso a la seguridad social y a la atención a la salud; carencias de calidad, espacios y servicios en la vivienda.

^e No se precisaba que el monto debía ser en términos reales. También contenía la disposición de que el gasto para la superación de la pobreza no podría ser menor al 3% del PIB.

^f En términos del apoyo a las Asociaciones Intermedias que impulsen el desarrollo de personas en situación de pobreza extrema y el diseño, promoción y apoyo financiero a investigaciones, estudios y proyectos prioritarios.

^g En términos del apoyo a todas las formas de organización social y autogestión para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios y a la 'economía popular'.

^h Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social.

ⁱ Se refiere a los programas sectoriales y de desarrollo social. El gasto para superación de la pobreza y para el desarrollo de la economía social no podría ser menor al 1,5% del PIB respectivamente.

^j Instituto de Evaluación del Desarrollo Social como órgano técnico pero no autónomo y conformado en su mayoría por los gobiernos federales y de los estados.

^k El proyecto PAN 2 hablaba de un Consejo Consultivo Nacional como órgano consultivo de la Secretaría, mientras que el proyecto PRI 1 refería a un Consejo Ciudadano de Desarrollo Social como órgano plural y colegiado de todo el SNDS.

1. Evaluación y medición de la pobreza

En materia de evaluación y de medición de la pobreza son claramente reconocibles las propuestas contenidas en los anteproyectos del PRD; en las disposiciones sobre el gasto social, se retomaron elementos del anteproyecto del PRI. No obstante, en la manera de entender el papel del Estado y de las políticas sociales desde una perspectiva de corresponsabilidad, así como la importancia prestada a la eficiencia en el uso de los recursos y la mención de obligaciones o contraprestaciones por parte de los beneficiarios de las políticas sociales, son más reconocibles los anteproyectos del PAN y del PRI. De este último se retomaron la definición de los derechos sociales de la Constitución, los derechos y obligaciones de los beneficiarios de programas sociales y disposiciones como la definición de zonas de atención prioritarias. De los proyectos del PAN se recogió el énfasis en la corresponsabilidad de los beneficiarios de los programas y la importancia otorgada a la coordinación inter-gubernamental, así como el fomento del sector social de la economía entendido como el reconocimiento y apoyo a organizaciones intermedias y autónomas que implementen acciones o programas de desarrollo social,

más que como apoyo a instancias de tipo productivo relevantes para la economía popular, como planteaban los proyectos del PRD. Finalmente, conviene mencionar que al no implicar reformas constitucionales ni alteraciones a la asignación de recursos federales a las entidades federativas (Ramo 33), el proyecto final de Ley esquivaba dos fuentes potenciales de conflicto y controversia que hubieran complicado aún más su aprobación. Ello hubiera acarreado la necesidad de consultas de gobernadores, presidentes municipales y actores sindicales y profesionales poderosos de los subsistemas de política pública del sector educativo y del sector salud. En ese sentido, el proyecto final de Ley no alteraba en lo inmediato los programas existentes, por lo que eventuales resistencias por parte de los beneficiarios tampoco constituyó un obstáculo.

2. Principios rectores de la política social

Entre sus principios rectores se incluyeron la libertad entendida como la capacidad de las personas para elegir los medios para su desarrollo personal así como para participar en este. Otros elementos centrales eran la justicia distributiva como acceso equitativo a los beneficios del desarrollo conforme a los méritos, necesidades, posibilidades de las personas, y la solidaridad entendida como la colaboración entre personas, grupos sociales y órdenes de gobierno de manera corresponsable para el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. En realidad la enunciación de principios no está exenta de contradicciones. Por ejemplo, entre la justicia distributiva definida simultáneamente como acceso a beneficios conforme a méritos y a necesidades sin precisar cuál debe primar (de la Torre, 2004, pág. 17). Otros principios enunciados son la integralidad, entendida como la articulación y complementariedad de programas y políticas sociales; la participación social en tanto derecho a intervenir e integrarse en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas; la sustentabilidad, es decir la preservación, protección y aprovechamiento del ambiente y recursos naturales; el respeto a la diversidad de origen étnico, género, edad, capacidades diferentes, condición social y religión; la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y la transparencia como garantía de acceso a la información gubernamental de forma objetiva, sistemática y veraz.

3. Derechos

El derecho a participar y a beneficiarse de los programas de desarrollo social, en teoría abierto a todos, queda circunscrito a que ello ocurra “de acuerdo con los principios de la política nacional de desarrollo social en los términos que establezca la normatividad de cada programa” (artículo 7), y en principio está orientado a toda persona o grupo social en situación de vulnerabilidad para quienes se reconoce “el derecho a recibir acciones y apoyos tendientes a disminuir su desventaja” de entre las políticas compensatorias, asistenciales, de desarrollo productivo y oportunidades de ingreso que desarrollen los niveles de gobierno (artículos 8 y 9). Finalmente, se le reconoce a los beneficiarios de los programas sociales los siguientes derechos y obligaciones específicos: recibir trato respetuoso, oportuno y de calidad; acceso a información de los programas; reserva y privacidad de la información personal; presentar denuncia por incumplimiento de la Ley ante autoridades competentes; recibir servicios y prestaciones conforme a las reglas de operación de los programas; solicitar su inclusión en los padrones de beneficiarios, con la obligación de participar de manera corresponsable en los programas; proporcionar la información socioeconómica requerida y cumplir con la normatividad de los programas (artículo 10).

En ese sentido, el alcance de la Ley es bastante más modesto que varios de los proyectos preliminares, ya que no solo es vago con relación a las implicaciones concretas de la garantía de derechos, sino que tiende a circunscribir la política social a la atención de la población vulnerable. Tampoco se ofrece una definición unívoca de la política social, referida en el texto tanto a ‘programas de desarrollo social’ como a formulaciones más generales (políticas públicas que inciden sobre el nivel de vida de las personas).

4. Definición de la población vulnerable

La población vulnerable —énfasis principal de la política social en la Ley— es definida como aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida y, por tanto, requieren de la atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar. Sin mayor precisión que lo

referido en la Constitución, los derechos sociales son la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medioambiente sano, el trabajo y la seguridad social así como los relativos a la no discriminación. Aunque su enumeración es loable, como se señala en (de la Torre, 2004, pág. 19), los derechos sociales son definidos por la ley, no en términos de libertades de hacer o de ser, sino en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda, educación, seguridad social), acciones o estados de las personas (trabajo y salud) o incluso en términos de apreciación subjetiva (disfrute del medio ambiente y los derechos relativos a la no-discriminación). Ello dificulta el empalme de cada derecho específico con programas que podrían ser garantizados universalmente o de manera focalizada.

5. Corresponsabilidad

Por otra parte, la Ley explícitamente asume un enfoque en que la corresponsabilidad desempeña un papel central y es entendida como corolario de las eventuales prestaciones y servicios a los que accedan los beneficiarios de la política social. En su artículo 11, la Ley plantea los objetivos de la política nacional de desarrollo social; a saber, propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social y la igualdad de oportunidades, así como la superación de la discriminación y la exclusión social; promover un desarrollo económico con sentido social que propicie y conserve el empleo, el nivel de ingreso y mejore su distribución; fortalecer un desarrollo regional equilibrado y garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social. De esta forma asegurar el goce de derechos sociales queda asentado como una tarea indirecta, mediante el acceso a programas sociales y condiciones propicias para la igualdad de oportunidades y menor exclusión y discriminación.

En oposición a la formulación de los proyectos del PRD en donde el Estado quedaba como responsable principal de asegurar mayor igualdad socioeconómica, el proyecto final tomó una formulación más modesta. El énfasis en la corresponsabilidad entre gobierno y sociedad también es visible en la importancia otorgada por la Ley al fomento del sector social de la economía (Capítulo V), instando a los tres órdenes de gobierno en sus artículos 33 a 35 a fomentar y apoyar actividades productivas para la generación de empleos e ingresos de personas, familias, grupos y organizaciones productivas, identificando oportunidades de inversión, brindando servicios de capacitación, asistencia técnica y asesoría para el diseño de proyectos y aportando recursos como capital de riesgo para dar viabilidad a empresas sociales y destinar recursos para apoyar a personas, familias y organizaciones sociales cuyo objeto sea el financiamiento de proyectos de desarrollo social.

6. Vertientes que componen a la política de desarrollo social

El artículo 14 precisa las como: la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación; la seguridad social y programas asistenciales; políticas de desarrollo regional; provisión de infraestructura social básica, y el fomento del sector social de la economía. Por otra parte, en los apartados sobre participación social, denuncia popular y contraloría social (artículos 61 a 71), también reafirma claros límites a la eventual exigibilidad de derechos sociales y la idea de corresponsabilidad, planteando por ejemplo que “el Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios garantizarán el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social”. Además de lo anterior se reconoce el derecho de las organizaciones legalmente constituidas a participar en convocatorias públicas para eventualmente participar en acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y programas, e incluso recibir fondos públicos. Sobre todo, el significado que la Ley otorga a la denuncia popular, no como la exigibilidad universal de algún derecho o prestación, sino como el derecho de personas y organizaciones para acudir a las autoridades competentes para denunciar “cualquier hecho u omisión, que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta Ley”. Aunque delimitar más claramente la definición de los derechos sociales hubiera requerido en última instancia una reforma del propio texto constitucional (también vago) lo que estaba fuera de alcance, existe una zona gris entre los derechos enumerados y los programas, políticas y fondos que quedan interpelados. La Ley

los define como prioritarios y de interés público sin especificar cuáles pueden o deben atenderse de manera focalizada (superación de la pobreza) o universal (educación básica).

Finalmente, se reconoce a la contraloría social como principio, pero con poca profundidad en cuanto a su instrumentación específica. Así, aunque esta se reconoce como “el mecanismo de los beneficiarios, de manera organizada, para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollos social” (artículo 69), el Gobierno Federal queda comprometido únicamente a impulsarla facilitando el acceso a la información necesaria.

7. Gasto social

La Ley contenía algunas de las disposiciones más relevantes en materia de gasto y financiamiento. En general se plantea que los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios, de interés público y por tanto no podrán sufrir disminución en sus montos presupuestales, ‘excepto en los casos y términos que establezca la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación’ (artículo 18). De esta forma, la Cámara queda formalmente como la única instancia con la facultad de disminuir los montos dedicados al desarrollo social. Los programas y fondos prioritarios son mencionados explícitamente, abarcando un número extenso de programas y sectores de política (educación obligatoria, prevención y control de enfermedades transmisibles y atención médica, programas dirigidos a zonas de atención prioritaria, apoyos a la alimentación y nutrición materno-infantil, abasto social de productos básicos, vivienda, generación y conservación del empleo, actividades productivas sociales y empresas del sector social, infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos, obras de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano).

El presupuesto dedicado al gasto social quedó sujeto, junto con este de que no podrá ser inferior en términos reales al del año fiscal anterior, a que debe incrementarse cuando menos en la misma proporción en que se prevea el crecimiento del PIB en las previsiones oficiales del gobierno (artículo 20) y que el gasto social per cápita no será menor en términos reales al asignado el año anterior (artículo 23). Asimismo, se pedía al Ejecutivo Federal crear un Fondo de Contingencia Social para hacer frente a fenómenos económicos imprevistos o cuyo monto sería fijado en el Presupuesto de Egresos, es decir a propuesta del ejecutivo pero en definitiva con el acuerdo de la Cámara de Diputados.

Estas disposiciones limitarían las posibilidades de recortes al gasto social con respecto al PIB y tienen distintas implicaciones según se trate de periodos de crecimiento, estancamiento o recesión del crecimiento, así como de la evolución demográfica del país. En momentos de recesión obliga a que el gasto social crezca cuando menos en la misma proporción que la población para mantener el gasto social per cápita y no caer en términos reales, aunque no asegura un aumento mayor como podría pensarse en el contexto de un gasto social claramente contracíclico. En momentos de crecimiento económico en que se espera que la tasa sea mayor al crecimiento poblacional, el gasto aumentaría en la proporción del PIB y en la proporción del crecimiento poblacional si el crecimiento fuera menor al crecimiento poblacional. Aunque estas disposiciones tengan la intención de evitar recortes drásticos al gasto social en momentos de dificultad económica, una limitación es la falta de previsiones explícitas con respecto a la recaudación fiscal, lo cual pone al gobierno (y eventualmente a la Cámara de Diputados) ante la posibilidad de financiar el gasto social, ya sea a costa de otros rubros, mediante aumentos (progresivos o no) de la recaudación, el endeudamiento o la emisión monetaria. En ese sentido, la Ley omite entrar a la discusión sobre la progresividad o no del financiamiento del gasto social. Asimismo, aunque la Ley menciona que las políticas y programas sociales deben orientarse a la población vulnerable, la amplia definición de los programas prioritarios considerados de desarrollo social no garantizan que el gasto social sistemáticamente se oriente a los más pobres o, cuando menos, excluya a los más ricos. Así, por ejemplo, en 2004 cuando la Ley ya estaba en vigor, el PAN y el PRD protagonizaron claras divergencias en la manera de medir el aumento del gasto social presentado en el proyecto de presupuesto de egresos, el primero considerándolo respetuoso de la Ley y el segundo como violatorio, debido a que los rubros de gasto que cada bancada incluía no eran los mismos (*Reforma*, 2004a). Finalmente, aunque la Ley menciona un Fondo de Contingencia como dispositivo que permita financiar el gasto social, no da más detalles sobre su organización o financiamiento (de la Torre, 2007b).

8. Evaluación, rendición de cuentas y medición de la pobreza

En materia de control institucional, el artículo 26 de la Ley obliga al Gobierno Federal a elaborar y publicar en el Diario Oficial de la Federación las reglas de operación de todos los programas de desarrollo social incluidos en el Presupuesto de Egresos, precisando la metodología, normatividad, calendarización y asignaciones correspondientes a las entidades federativas. Los estados quedaron obligados por ese mismo artículo a publicar en sus respectivos diarios oficiales la distribución de los recursos federales a los municipios. En estas disposiciones se vislumbran claramente elementos provenientes de las propuestas del PRD. El artículo 27 establecía que el Gobierno Federal, a través de la SEDESOL y en colaboración con estados y municipios, establecería un padrón de programas y beneficiarios ‘para asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social’. Finalmente, el artículo 28 obliga a que toda publicidad o información relativa a los programas de desarrollo social deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social”. Asimismo, la Ley precisa que todos los órdenes de gobierno deberán informar al público de manera anual sobre los programas operativos de desarrollo social que operan en no más de 90 días tras la aprobación de sus presupuestos respectivos (artículo 16).

Otro aspecto importante es la definición de las zonas de atención prioritaria, definidas por la Ley como aquellas cuya población registra índices de pobreza y marginación indicativos de la existencia de marcadas insuficiencias y rezagos en el ejercicio de los derechos sociales. Su determinación anual queda delegada al Gobierno Federal, pero siguiendo los criterios de resultados que determine Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). De haber cambios, la Cámara los publicaría en el Diario Oficial junto con el Decreto de Egresos, detallando los recursos asignados para elevar los índices de bienestar en los rubros deficitarios, estímulos fiscales para la generación de empleo en tales zonas, programas de apoyo, financiamiento, y diversificación productiva y el desarrollo de obras de infraestructura social. De esta forma, la Ley formalmente designa un mecanismo para justificar ex ante la orientación del gasto social en función de criterios explícitos y verificables, acotando la facultad de orientar el gasto social de forma arbitraria por parte del Gobierno Federal.

Una vertiente particularmente trascendente de la Ley es la definición y medición de la pobreza. Esta función se le delegaba al CONEVAL en los artículos 36 y 37, pero precisando un número mínimo de indicadores de referencia, a saber, el ingreso corriente per cápita, el rezago educativo promedio en el hogar, el acceso a los servicios de salud, el acceso a la seguridad social, la calidad y espacios de la vivienda, el acceso a servicios básicos en la vivienda, el acceso a la alimentación y el grado de cohesión social. Dicha medición sería de referencia obligatoria para todas las entidades públicas, y el Consejo la actualizaría cada 2 años a nivel de los estados y cada 5 a nivel municipal. Esta disposición es sumamente significativa, pues hasta entonces la medición de la pobreza había generado cierta polémica. Por una parte, el gobierno, a través de la SEDESOL, había adoptado una definición monetaria de pobreza centrada en el ingreso per cápita de los hogares y definiendo tres líneas de pobreza —alimentaria, de capacidades y patrimonial— con el apoyo consultivo y la asesoría de un Grupo de Académicos en el marco del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza creado por dicha secretaría en 2001. Dicho comité estaba presidido por la SEDESOL y estaba compuesto de siete académicos y un representante del INEGI, CONAPO y Presidencia de la República. A pesar de que la puesta en funcionamiento de esa instancia permitió la propuesta de una metodología pública y argumentada de medición de la pobreza, su credibilidad no estaba del todo asegurada en la medida en que su composición era una facultad exclusiva de la SEDESOL. Un segundo aspecto controvertido era la propuesta metodológica como tal, en la medida en que se limitaba al ingreso como único indicador para definir y medir la pobreza. En ese sentido, la Ley trascendía esa situación: por una parte creaba una entidad autónoma para definir y medir la pobreza y, por la otra, obligaba a esta nueva entidad a adoptar como referentes una serie de dimensiones además del ingreso⁴¹. Así, en la práctica, la Ley predisponía al Consejo a desarrollar una metodología mixta, basada tanto en diversas necesidades básicas insatisfechas como en el ingreso de los

⁴¹ Por ejemplo, cuando se presentaron las cifras de pobreza relativas a 2004, diversos observadores cuestionaron la legitimidad de la metodología, su motivación política y su improcedencia debido a lo que ya estipulaba la LGDS aprobada desde 2004 (*Reforma*, 2005e).

hogares. Por otra parte, el peso de las inercias político-institucionales —en especial de la dinámica proveniente de la apertura de la arena electoral, del proceso de cambio político y de la situación de gobierno dividido— es evidente en la solución de la Ley a la posibilidad de manipulación política de programas, medición de la pobreza o de las evaluaciones. Tales amenazas son referidas fundamentalmente al Gobierno Federal —y no a los partidos, grupos de interés u otros actores sociales— por lo que se buscó “generar un ente independiente con recursos propios [...] un ‘IFE de la pobreza’” (de la Torre, 2004, pág. 20).

Probablemente, la sección más trascendente de la Ley sea aquella que norma la evaluación de la política social y la creación del CONEVAL. Este tiene como objeto “revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente” (artículo 72). Además de normar y coordinar la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social, el artículo 81 le da al Consejo una segunda función, a saber, “establecer los lineamientos y criterios y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico de dicha actividad”. Los ejecutores de la evaluación son el propio consejo o bien organismos evaluadores independientes de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas que sean contratadas vía una convocatoria pública. Para ello los programas sociales y las dependencias federales, estatales o municipales quedan obligados a incluir indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura así como a proporcionar toda la información y facilidades para realizar evaluaciones anuales. Tales indicadores son propuestos por el Consejo y son sometidos a aprobación de la Secretaría de Hacienda y de la Cámara de Diputados vía la Auditoría Superior de la Federación. De acuerdo al artículo 79 los resultados de las evaluaciones deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación y entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y Senadores y a la propia SEDESOL. Con base en los resultados de las evaluaciones, el Consejo emite recomendaciones y sugerencias al ejecutivo y debe difundirlas públicamente.

Desde el punto de vista organizacional, el Consejo es un organismo público descentralizado; es decir, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía técnica y de gestión. Está compuesto por el titular de la SEDESOL y un secretario ejecutivo designado por el poder ejecutivo, y por seis académicos que según el artículo 62 “sean o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores, con amplia experiencia en la materia y que colaboren en instituciones de educación superior y de investigación inscritas en el padrón de excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”. De manera significativa, su nombramiento se hace por cuatro años (pudiendo ser reelectos la mitad de ellos —y son designados por la Comisión Nacional de Desarrollo Social de entre candidatos que se hayan presentado en una convocatoria pública organizada por el Secretario Ejecutivo. Este rasgo es importante ya que, al ser designados por la Comisión, que por definición es un órgano heterogéneo y con representatividad amplia, les confiere cierta legitimidad adicional a la que en su momento pudieran tener los expertos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, pues estos aun cuando efectivamente fuesen académicos con trayectorias reconocidas carecían de un nombramiento efectuado por un órgano plural y formal.

9. Instancias de coordinación institucional dentro del Gobierno Federal y entre niveles de gobierno

La mayoría de los artículos de la Ley se centra en aspectos institucionales, como la puesta en marcha del Sistema Nacional de Desarrollo Social (SNDS) y la creación del propio CONEVAL. El SNDS quedaba coordinado por la SEDESOL y se le define en el artículo 38 como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los tres órdenes de gobierno, los sectores social y privado. El objetivo del sistema se expresa en términos de sistematizar la participación, colaboración, concurrencia, vinculación y congruencia entre estas instancias para el cumplimiento de los objetivos de la política nacional de desarrollo social. También se precisa una suerte de división del trabajo entre los tres órdenes de gobierno al precisar las competencias de cada uno. La SEDESOL queda con la tarea de coordinar la planeación nacional y regional del desarrollo social, formular el Programa Nacional de Desarrollo Social, determinar anualmente las zonas de atención prioritaria y diseñar y

ejecutar programas en ellas, celebrar convenios con otros órdenes de gobierno, promover instrumentos de financiamiento, realizar evaluaciones de la política nacional de desarrollo social, promover la participación de la sociedad y gobiernos estatales y municipales en los procesos de diseño. Estados y municipios comparten facultades similares y generales como formular y ejecutar programas estatales (o municipales) de desarrollo social, convenir acciones con el Gobierno Federal y otras instancias, fomentar la participación ciudadana en los programas y “ejercer los fondos y recursos descentralizados o convenidos en materia social, en los términos de las leyes respectivas; así como informar a la Secretaría sobre el avance y resultados generados con los mismos”. Esta última disposición, idéntica para ambos órdenes de gobierno, introduce un elemento limitado de rendición de cuentas hacia el Gobierno Federal, en el marco de la autonomía constitucional de estados y municipios. En el mismo sentido, el artículo 41 establece que “las entidades federativas instituirán un sistema de planeación del desarrollo social; formularán, aprobarán y aplicarán los programas de desarrollo social respectivos (...), y de manera coordinada con el Gobierno Federal, vigilarán que los recursos públicos aprobados se ejerzan con honradez, oportunidad, transparencia y equidad”. Así, en el marco de un sistema federal, el valor del marco institucional reside más bien en ofrecer instancias de coordinación y diálogo que de rendición de cuentas entre los distintos órdenes de gobierno.

La Ley también define un número de nuevas instancias para generar mayor coordinación, ya presentes en las iniciativas previas: la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social (CCDS). La CNDS es el principal mecanismo de coordinación y diálogo entre Gobierno Federal, entidades federativas y municipios. Del primero participan el secretario de SEDESOL, que la preside, así como los titulares de educación, salud, trabajo y previsión social, agricultura ganadería, pesca y alimentación y medio ambiente. También se cuentan los secretarios de desarrollo social estatales, un representante de cada una de las asociaciones nacionales de autoridades municipales y los presidentes de las comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores. Dadas las implicancias de la Ley para el Gasto Social es notable la ausencia del Ministerio de Hacienda, aunque ello se ve parcialmente mitigado por sus funciones dentro de la Comisión Intersecretarial como se verá más adelante. Las funciones que enuncia la Ley son de orden consultivo y coordinación, como proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas sociales, programas estatales y regionales, mecanismos de financiamiento y distribución de recursos, opinar sobre los presupuestos de entidades y programas, analizar y proponer esquemas alternativos de financiamiento, entre otros. De esta manera la CNDS surge como un foro político-institucional en donde entran en contacto el Gobierno Federal a través de la SEDESOL, los gobiernos estatales, municipales y actores del sector social y privado. El decreto que regula la CNDS fue publicado por el ejecutivo el 20 de julio de 2004, especificando que los suplentes del presidente y titulares de desarrollo social podrían nombrar suplente con un rango inmediatamente inferior, que la Comisión debería reunirse al menos 3 veces por año y que el Secretario Técnico de la Comisión sería propuesto por el Presidente, pero sería ratificado o revocado por los integrantes de esta (artículo 4).

Otra instancia que instauró la Ley es la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS), definida como un instrumento de coordinación de las acciones del ejecutivo federal. Presidida por el titular a cargo de la SEDESOL, pertenecen a la CIDS un conjunto amplio de las principales secretarías del Gobierno Federal, a saber, Gobernación (Interior); Hacienda y Crédito Público; Educación; Salud; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía, Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo. Las funciones que se le asignan tienen implicaciones importantes, pues además de recomendar medidas para hacer compatibles la política económica y social, darle seguimiento a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas Nacionales de Desarrollo Social y de otros sectoriales y recomendar mecanismos de correspondencia entre la política nacional de desarrollo social con la de los estados y municipios, también queda como la instancia que propone las partidas y montos del gasto social que se integra al anteproyecto de presupuesto de egresos que presenta el ejecutivo al legislativo federal. Además, el artículo 53 precisa que los acuerdos de la CIDS son obligatorios para las dependencias del ejecutivo federal, quedando las secretarías de Hacienda y de la

Función Pública como encargadas de vigilar su cumplimiento. Así, la CIDS aparece como un foro de discusión y toma de decisiones intergubernamental a nivel federal.

También, la Ley crea un Consejo Consultivo de Desarrollo Social como foro de intercambio, consulta y de participación ciudadana de la Secretaría conformado según la ley de forma plural y con el objeto de analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Además de emitir opiniones y formular propuestas, se le da la función de impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de la política nacional de desarrollo social, y apoyar a la Secretaría en la promoción ante gobiernos estatales y municipales de la política nacional. También propone temas que por su importancia puedan ser sometidos a consulta pública, así como la realización de estudios y convenios de colaboración entre entidades privadas y públicas, nacionales y extranjeras, entre otros. El Consejo queda presidido por el titular de SEDESOL y está conformado además por un secretario ejecutivo designado por la Secretaría y un número indeterminado de “ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como en los ámbitos académico, profesional y científico vinculados al desarrollo social” (artículo 58). Aunque la Ley menciona que la CNDS y la CIDS deben sesionar al menos una vez al bimestre, no se estipula una periodicidad para el CCDS, pues entre sus facultades está la de adoptar su propio reglamento interno. A diferencia de varias iniciativas, el CCDS queda como instancia consultiva “de” la Secretaría y no como una estructura compleja de consejos abiertos a la participación en los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, la Ley preveía que 180 días tras su publicación por el ejecutivo, deberían quedar constituidos e instalados el CONEVAL, la CNDS, la CIDS y el CCDS. El ejecutivo, por su parte, debía expedir el reglamento de la Ley 90 días después de su entrada en vigor.

En cierta medida, como se apunta en de la Torre (2004, pág. 17, 2006b), en sus principios el proyecto final abandonó “elementos doctrinarios con inclinación al individualismo o de denuncia del modelo neoliberal para situarse en un plano de mayor generalidad al enfatizar la libertad de las personas y la justicia como prioridades”. No obstante esa mayor generalidad, en particular la vaguedad en la definición de derechos y obligaciones para garantizar derechos sociales, así como la insistencia en la corresponsabilidad como parte integral de la política social dejaban en claro el legado de la evolución reciente de la política social federal, sintetizada en las características del programa PROGRESA. En ese sentido, la Ley nació generando un vacío en cuanto a la definición concreta de los derechos sociales ligados a programas específicos universales, independientemente de que otros programas de tipo focalizado atiendan a grupos sociales específicos.

10. Primeras controversias

Las instancias creadas por la Ley que primero iniciaron sus actividades desde 2004 fueron la CNDS, la CIDS y el CCS⁴². El inicio de las actividades del CONEVAL fue más largo y conflictivo, sentando el principal precedente de la pugna constitucional que después se entablaría con respecto al reglamento de la Ley. El Consejo inició sus actividades en 2006, con un retraso de más de un año a lo que preveía la Ley. De acuerdo a la SEDESOL, el retraso se debió a la búsqueda y obtención de consensos previos con las fuerzas políticas del Congreso para que la instauración del Consejo y la elección de sus consejeros fuera lo menos polémica posible, aunque también legisladores de oposición señalaron la presencia de una tensión entre SEDESOL y la Secretaría de Hacienda, debido a la reticencia de ésta última para acatar las disposiciones en materia de gasto social (*Reforma*, 2005c, *Reforma*, 2005d). De hecho, en agosto de 2005 se publicó el decreto que creaba el Consejo, y en septiembre la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados —en desacuerdo con varias de sus cláusulas debido a las facultades juzgadas excesivas otorgadas a su secretario ejecutivo en el proceso de elegir a los consejeros y el acotamiento de la evaluación a la revisión de los objetivos de los programas sociales, entre otros— aprobó un punto de

⁴² Los decretos que los crearon se publicaron, respectivamente, el 20 de julio de 2004, el 3 de septiembre de 2004 y el 20 de julio de 2004 en el Diario Oficial de la Federación (Presidencia de la República, 2004a, 2004b, 2004c). La CNDS se reuniría por primera vez hasta el mes de agosto de 2005 (Boltvinik, 2005b).

acuerdo para interponer una controversia constitucional que sin embargo no fue presentada pues la Secretaría se comprometió a modificar el decreto tras acordar con PRI y PRD un cierto número de modificaciones al decreto (Boltvinik, 2005a, 2005d)⁴³. Este compromiso, adquirido por la Secretaría a cargo de SEDESOL no fue concretado durante lo que quedaba de su gestión, y no fue ratificado por quien le sucedió, tras un cambio ministerial a comienzos de 2006, en el marco, como se dijo, de una creciente polarización político-electoral.

Desde ese momento comenzaron a emitirse críticas en el sentido de que se estaba violando el espíritu de la Ley (Boltvinik, 2006b, *Reforma*, 2005a, *Reforma*, 2006a). Finalmente, en diciembre de 2005 se lanzó en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria a los posibles expertos que formarían parte del Consejo e instalarlo en enero de 2006. Ese año el Consejo inició sus funciones con un presupuesto de 60 millones de pesos y el mandato de realizar varios estudios para cumplir sus funciones y desarrollar una metodología para medir la pobreza. La razón de que el plazo hubiera sido de alrededor de un año se debía a la falta de consenso. Según declaraciones del Viceministro de Prospectiva, Planeación y Evaluación de SEDESOL, esta buscó un consenso con los grupos políticos con presencia en la Cámara de Diputados en reciprocidad a la atención que los legisladores tuvieron con SEDESOL en los trabajos para conformar la Ley General de Desarrollo Social (*El Universal*, 2005b). No obstante, la demora en la conformación del CONEVAL despertó suspicacias ya que la convocatoria lanzada en la práctica dejaba poco tiempo a la CNDS para seleccionar a los futuros consejeros. Dado que 2006 era un año de elección presidencial cuyo resultado podía ser adverso a la continuidad de las políticas sociales, se sospechaba una maniobra para que SEDESOL influenciara a la CNDS en la conformación del organismo fijando un plazo muy corto para elegir a los consejeros (ver *El Universal*, 2005a). En febrero de 2006 terminó el plazo para que postularan aquellos académicos interesados en formar parte del Consejo: se recibieron 44 candidaturas que fueron transferidas a los secretarios de desarrollo social de los estados y demás miembros de la CNDS, despertando temores de que éstos pudieran proceder de acuerdo a los intereses partidistas de sus gobernadores en plena campaña electoral (*Reforma*, 2006e; de la Torre, 2006a).

Una de las disposiciones de la Ley que no pudo ser implementada en lo inmediato fue el Fondo de Contingencia Social, cuya función en principio era la de hacer frente a periodos de adversidad canalizando recursos para el desarrollo social de los más pobres. Cuando la SEDESOL presentó ante los diputados su proyecto de gasto para 2006, la Secretaría del ramo declaró que éste quedaba como una posibilidad futura pues hasta el momento no se contaba con los recursos fiscales suficientes. En la práctica, el Fondo quedaba supeditado a una reforma fiscal 'integral' que generara recursos adicionales y que fue aplazada indefinidamente (*El Universal*, 2005c).

Una paradoja del proceso legislativo de la LGDS es la unanimidad. Si atendemos las hipótesis asociadas al modelo desarrollado por Nacif (2003) y expuestas en la primera parte, la LGDS no parece

⁴³ Además, la Cámara de Diputados cuestionó el establecimiento de "evaluaciones internas" a cargo de los responsables de la operación de los programas que la Ley no menciona; la omisión de estudios de medición de pobreza cada dos años al hablar solo del criterio de periodicidad, y no mencionar la desagregación geográfica; adicionar requisitos no establecidos en la LGDS para la toma de decisiones del comité directivo del Consejo, al establecer que "el órgano de gobierno sesionará válidamente con la presencia de la mitad más uno de sus integrantes y el presidente del mismo"; otorgar al secretario ejecutivo atribuciones no previstas en la LGDS que le dan un margen de discrecionalidad enorme a su labor; definir a los investigadores académicos candidatos a integrarlo como académicos con amplia experiencia en materia de evaluación, pero no en materia de medición de la pobreza, que junto con la evaluación son los dos objetos del Consejo; transformar al comité, cuyo carácter es exclusivamente administrativo, implícitamente desviando las atribuciones que la Ley le confiere al Consejo, desviándolas al secretario ejecutivo. Tras arduas negociaciones con SEDESOL, se acordó no interponer la controversia con el fin de volver a publicar el decreto con las siguientes modificaciones: 1) Redactar el artículo 5 para que señale "evaluar la política de desarrollo social en los términos previstos en el artículo 72 de la LGDS"; 2) Eliminar de la fracción VIII del artículo 5 la referencia a "evaluaciones internas"; 3) Añadir las palabras "desagregación geográfica" en la fracción XXIV del artículo 5; 4) Eliminar del artículo 8 las palabras: "y el presidente del mismo"; 5) Revisar las atribuciones del secretario ejecutivo, añadiendo, en el caso de formular planes y programas, la frase "para someterlos a la aprobación del órgano de gobierno"; 6) Añadir, entre los requerimientos de los investigadores académicos que aspiran a integrar el Consejo, el de "amplia experiencia en medición de la pobreza"; y 7) Crear una instancia adicional llamada Consejo en el artículo 6, integrada en los términos de la LGDS por los seis investigadores académicos, el titular del ramo y el secretario ejecutivo, con lo cual las atribuciones otorgadas al Consejo en el artículo 5 del decreto quedan atribuidas a esta instancia administrativa, resolviéndose así el principal problema del decreto vigente (Boltvinik, 2005c).

corroborarlas. Dicho modelo plantea que en el contexto de gobierno dividido de ese tiempo y dadas las facultades del ejecutivo de vetar cualquier iniciativa que no sea de su agrado, pero su imposibilidad de imponer un proyecto, el estatus quo legislativo puede cambiar ante la presencia de al menos una de dos precondiciones. La primera, cuando la propuesta de reforma del ejecutivo se encuentra en una posición intermedia (en un eje derecha-izquierda) con respecto a las propuestas de los otros partidos. En tal caso es probable que uno de los dos partidos de oposición adopte dicha propuesta. Como se describe en el anexo 3, en este caso, el proyecto del PRI se ubicaba en una posición intermedia con relación a las del PAN y PRD. La gran paradoja es que el proyecto final haya incorporado numerosos elementos de los anteproyectos del PRD. Tampoco parece darse la segunda pre-condición considerada por el modelo, a saber, cuando el estatus quo se degrada y aleja a tal punto de las preferencias del ejecutivo, que éste termina por acercarse a la iniciativa más cercana de uno de los partidos de oposición aún cuando ésta sea menos preferida que la propuesta del gobierno. Durante el largo periodo de negociación de la Ley, no se aprecia alguna coyuntura de crisis o degradación de la situación política, económica o social que obligara a alterar la orientación de las políticas implementadas, sino que más bien (como se mostró en la primera parte) predominó la continuidad de los principales programas y orientaciones de la política social federal.

En realidad, un aspecto clave es que dicho modelo plantea como supuesto de base que las propuestas de todos los partidos y gobierno puedan ordenarse claramente en un *continuum* derecha-izquierda. Esta condición no ocurre en el caso de la LGDS, pues los anteproyectos apelan a dos dimensiones en las que las preferencias de los distintos partidos y del propio gobierno no se ordenaban necesariamente de la misma manera. Por una parte, con respecto al modelo de política social en vigor, los anteproyectos del PRI y el PAN tenían numerosas coincidencias y se inscribían en la continuidad de las políticas y programas en vigor. No así los anteproyectos del PRD que, entre otros puntos, planteaban modificar las reglas contenidas en la Ley de Coordinación Fiscal para repartir los fondos federales a estados y municipios orientados a fines sociales, así como instaurar una política social más ‘garantista’ mediante una procuraduría de los derechos sociales y un gastos social prioritario por encima de otras prioridades de gasto. En cambio, en materia institucional, y en especial de transparencia y rendición de cuentas, aparecen mayores coincidencias entre la agenda federal y los anteproyectos del PRD. Esto ayuda a entender que el proyecto final haya retomado elementos de tales anteproyectos, como la creación de una instancia colegiada, conformada por académicos del Sistema Nacional de Investigadores y en principio autónoma (el CONEVAL) encargada de evaluar los programas federales y de medir la pobreza y del desarrollo social⁴⁴.

C. La controversia constitucional en torno al reglamento de la ley en un contexto de polarización político-electoral (2005-2008)

1. Un contexto cada vez más polarizado

Una vez aprobada la Ley, su implementación pasó a formar parte del proceso de creciente polarización conforme se acercaba y desarrollaba el proceso electoral presidencial de 2006. Por ejemplo, el 22 de febrero de 2006 la Cámara de Diputados presentó una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) porque los “spots” publicitarios del Gobierno Federal, no incluían la leyenda prevista en el artículo 28 de la Ley General de Desarrollo Social y el artículo 55 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en relación a la independencia de los programas sociales de criterios políticos y electorales (*Reforma*, 2006d).

⁴⁴ En tal sentido, el proceso de la LGDS corroboraría el planteamiento de Rosas y otros (2010, págs 90-91), según el cual los tres principales partidos políticos de México se ordenan ideológicamente de manera distinta según un eje centrado en la gobernanza económica en el que PRD, PRI y PAN tienen preferencias situadas a lo largo de un continuum clásico izquierda-derecha, y un segundo eje relacionado con temas institucionales, derechos y justicia, en los que las posturas se ordenan con el PAN situado en el centro con respecto a las preferencias de PRD y PRI. En dicha dimensión PAN y PRD pueden alcanzar mayores coincidencias que en la dimensión económica.

El 24 de febrero de 2006 la SCJN aceptó la controversia y ordenó la suspensión de los “spots” que no incluyesen dicha leyenda y aquellos en los que apareciese la imagen del presidente Vicente Fox. La suspensión estaría vigente hasta que la SCJN dictara la resolución correspondiente.

Otro aspecto controversial fue la inclusión, a partir de enero de 2006, de un componente del programa Oportunidades orientado a canalizar una transferencia a aquellos adultos mayores de 70 años pertenecientes a los hogares beneficiarios. Esta innovación resultaba particularmente sospechosa para diversos actores no solamente por un ‘*timing*’ eminentemente electoral, sino también por su naturaleza. Una de las innovaciones de política social más redituables políticamente del gobierno de la Ciudad de México —cuyo alcalde era el principal contendiente presidencial del PRD y el rival más poderoso de PAN y PRI— fue la introducción en 2001 de una pensión alimentaria no condicionada y universal para el conjunto de la población mayor de 70 años de la Ciudad de México. El principio rector del programa respondía a un modelo de protección social universal y no contributivo en que la pensión alimentaria que brinda el programa se concibe como un piso mínimo de bienestar a disposición de toda la población beneficiaria (Yanes, 2011).

Tras años en que del Gobierno Federal surgieron fuertes críticas a dicho programa debido a su carácter no focalizado —y por tanto fiscalmente más oneroso e incluso insostenible en el largo plazo— en una localidad como el DF con los niveles más altos de desarrollo económico y de acceso a pensiones y a mecanismos de seguridad social del país, el componente de apoyo a adultos mayores del programa Oportunidades constituía una respuesta desde otro modelo de política social. Por definición, al estar canalizado a hogares ya beneficiados por el programa, en principio estaba focalizado hacia los más pobres. Además, el programa cubría solamente a aquellos adultos mayores sin acceso a otro esquema de pensión con el fin de evitar duplicaciones y por tanto ‘maximizar’ la eficiencia de los recursos disponibles. Finalmente, se trataba de una transferencia condicionada a la asistencia a citas médicas semestrales. Su monto también era mucho menor (295 pesos o 22,7 dólares en 2009 en el caso de Oportunidades versus 822 pesos o 63,2 dólares en 2009 en el caso de la pensión alimentaria del DF), en buena medida para complementar las transferencias recibidas vía los otros componentes del programa y que una transferencia demasiado grande no generara incentivos ‘adversos’ derivados de un costo de oportunidad bajo a no trabajar (Rubio y Garfias, 2009, pág. 21).

Un tercer aspecto que generó suspicacia fue la decisión de aplazar la presentación oficial de las nuevas mediciones de pobreza hasta después de las elecciones de julio a pesar de que la información de la ENIGH realizada por el INEGI estaría disponible antes (*El Universal*, 2005b). Las cifras se dieron a conocer tres meses después de las elecciones presidenciales (de la Torre, 2007a, *La Jornada*, 2006a). Como en otras contiendas electorales, el uso electoral de los recursos por parte de los distintos niveles de gobierno fue un tema recurrente. De manera significativa, en 2006 una instancia vinculada a las Naciones Unidas —el Alto Consejo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales— publicó un estudio que planteaba recomendaciones para mitigar la vulnerabilidad de los programas electorales, reconociendo toda vez que el programa Oportunidades tenía mejores candados que otros programas y señaló que todas las dependencias deberían publicar periódicamente sus padrones de beneficiarios, algo que únicamente SEDESOL había hecho en el marco de la LGDS (*El Universal*, 2006, *La Jornada*, 2005). En general, durante la campaña el Congreso protestó en varias ocasiones por las acciones proselitistas del presidente, alegando que éstas eran violatorias de las disposiciones electorales y de la LGDS (*El Universal*, 2005d). Eventualmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial reconocería que las intervenciones repetidas del Presidente durante la campaña habían sido indebidas y un ‘factor de riesgo’ que no obstante no podía considerarse fundamento suficiente para invalidar la elección.

Finalmente, el Reglamento de la Ley fue publicado por el Gobierno Federal el 18 de enero de 2006 en el Diario Oficial. Por una parte, el reglamento contiene precisiones adicionales que llenaban vacíos de la Ley, pero que también moderaban su alcance.

2. El reglamento y los padrones de beneficiarios

Por ejemplo, se definen las características y objetivos del padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social (artículos 16) que apenas eran mencionados en la Ley. En especial el artículo 21 del reglamento precisaba que “Se prohíbe la utilización del Padrón de Beneficiarios con fines político-electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados en la Ley y este Reglamento. Su uso indebido será sancionado en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables” (Secretaría de Gobernación - Diario Oficial de la Federación, 2006). También se hacen precisiones adicionales sobre el fomento al sector social de la economía, en especial que los grupos, organizaciones y representaciones del sector social de la economía que reciban apoyo de los programas de desarrollo social prioritarios y de interés público, deberán actuar conforme a los compromisos y responsabilidades que marca la legislación aplicable (artículo 36). Para normar la interacción entre órdenes de gobierno y entre dependencias federales, el Reglamento establece la figura de Convenios de Coordinación con el fin de que ahí conste la división de tareas, programas, recursos, metas a alcanzar según lo establezca el CONEVAL, los mecanismos para informar a la SEDESOL y las sanciones y mecanismos de resolución de controversias (artículo 41). Con intención parecida se erige a los Convenios de Coordinación para regular eventuales acciones financiadas por el Presupuesto de Egresos pero ejecutadas por entidades sociales o privadas. Para la asistencia técnica hacia entidades federativas o municipales, el Reglamento establece la figura de Convenios Técnicos para la Formulación y Ejecución de Programas de Desarrollo Social.

3. Gasto social y participación social en el reglamento

Dos áreas en las que el Reglamento precisa pero también limita el alcance potencial de la Ley son el gasto social y la participación social. En materia de gasto social, precisaba que las acciones y programas de desarrollo social se sujetarán a la disponibilidad de recursos que se hayan aprobado en el Presupuesto de Egresos (artículo 22), que la responsabilidad de integrarlo corresponde a la Secretaría de Hacienda tomando en cuenta los anteproyectos presentados por otras instancias (artículo 24) y que el decreto de egresos precisaría los recursos destinados a los programas de desarrollo social prioritarios y de interés público que menciona la Ley (artículo 26). También precisaba que la SEDESOL haría una propuesta para definir el monto del Fondo de Contingencia Social (distribución, reglas de operación), pero quedando en manos de la Secretaría de Hacienda la posibilidad de ‘considerar’ la propuesta en el Decreto de Presupuesto de Egresos (artículo 28). Asimismo estipula que la SEDESOL definiría anualmente las zonas de atención prioritarias y las comunicaría a la SHCP para su inclusión en el DPEF. En cuanto a la participación social, el reglamento establece que la participación en la planeación, ejecución y supervisión de la política social debía ceñirse a varias leyes y reglamentos adicionales a la Ley (Leyes de Planeación, Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, entre otras). También deja en manos de la secretaría elaborar y someter a la aprobación de la CNDS, “las reglas que deberán regir la participación social, para garantizar el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social” (artículo 55). La participación social quedaba acotada a las siguientes acciones, cada una a su vez bastante delimitada: consultas públicas entendidas como la realización de consultas públicas por parte de la Secretaría o Gobierno Federal sobre los programas y acciones de desarrollo social, con el objeto de recibir propuestas (artículo 58); la difusión y promoción definida como la obligación federal de informar a la sociedad sobre programas y políticas de desarrollo social y el monto presupuestal asignado (artículo 57); las convocatorias entendidas como potestad de los tres órdenes de gobierno de emitir convocatorias para la participación social en materia de formulación, de políticas sociales, de fomento del sector social, la ejecución de programas sociales y la contraloría y participación en la supervisión, vigilancia y seguimiento de los programas; y la coinversión, a través de convocatorias al sector privado y social. En materia de contraloría social de los programas por parte de los beneficiarios, el reglamento detalla los pasos para entablarla, dejando a las reglas de operación de los programas definir mecanismos y requisitos específicos, y precisando que su objetivo sería vigilar la correcta aplicación de los recursos y el cumplimiento de sus metas (artículos 67 y 71), y que deberá ser realizada por beneficiarios de manera independiente, voluntaria, honorífica y ajena a cualquier partido u organización política (artículos 69).

4. Focalización de la política social y medición de la pobreza en el reglamento

Las secciones del Reglamento que serían más polémicas fueron las relativas a la focalización (artículo 15), la medición de la pobreza (artículos 37 y 38) y la evaluación de la política social (artículos 75 a 82) (*Reforma*, 2005b). El artículo 15 del reglamento establece que los programas de desarrollo social “atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad”, lo cual fue interpretado como un intento por imponer un modelo único de política social centrado en la focalización (Secretaría de Gobernación - Diario Oficial de la Federación, 2006; Boltvinik, 2006a). El artículo 37 planteaba explícitamente que “las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquellos que identifique la Secretaría con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional para la Evaluación” y que “la Secretaría, tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación, determinará los criterios y lineamientos para la medición de los índices de marginación y la identificación de grupos vulnerables”, lo que fue interpretado como un intento de darle a la SEDESOL un margen de autonomía con respecto al Consejo para determinar la población objetivo de la política social y medir la pobreza (Boltvinik, 2005a). En cuanto a la evaluación de la política social, el Reglamento señala que el CONEVAL establecería los requisitos mínimos de los organismos evaluadores así como los criterios para la elaboración de indicadores de resultados, gestión y servicios para medir cobertura, calidad e impacto de los programas (artículos 75 y 76), pero agregaba que la administración pública federal podría realizar evaluaciones de los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social a su cargo, aunque observando los criterios, normas y lineamientos establecidos por el Consejo (artículo 77). Cabe mencionar que el artículo 81 establecía una lista de obligaciones para las dependencias de la administración pública federal, a saber, coordinarse con el CONEVAL, implementar un sistema de verificación y seguimiento de sus programas, acciones y fondos de acuerdo a los criterios y lineamientos establecidos por el Consejo, cubrir el costo de las evaluaciones que realicen, y llevar a cabo los procedimientos para las evaluaciones externas de sus programas, fondos y acciones dedicados al desarrollo social, de nueva cuenta siguiendo los lineamientos del Consejo. Finalmente el artículo 82 estableció la obligación del Consejo de poner a disposición del público las evaluaciones de los programas sociales y los informes de resultados de las mismas.

Tras la publicación el 2 de marzo de 2006, la Cámara de Diputados interpuso una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para suspender la entrada en vigor del Reglamento (*Reforma*, 2006c). Esta controversia fue apoyada por 236 votos, con el apoyo unánime del PRD y parte del PRI, Convergencia y Partido Verde (*Reforma*, 2006b). El PRD declaró que el reglamento otorgaba facultades excesivas al ejecutivo y que algo similar ya había ocurrido con el decreto que creó el CONEVAL, mientras que el PRI precisó que la controversia sería útil para precisar los deberes del CONEVAL, de la SEDESOL y de la Comisión Nacional de Desarrollo Social y evitar que el reglamento sea tergiversado en su manejo a la hora de realizar evaluaciones y para hacer el juego apologetico en favor de un candidato panista (*La Jornada*, 2006c). La controversia argüía la invalidez constitucional de 31 artículos de dicho reglamento debido a que éste rebasaba y alteraba el contenido de la Ley aprobada por el Congreso y constituía una violación del artículo 49 de la Constitución que establecía la separación de poderes y el artículo 133 relativo a las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. También se argumentaba que el Reglamento creaba disposiciones generales abstractas e impersonales distintas a las establecidas en la Ley, lo que violaba el inciso f) del artículo 72 constitucional y la fracción XXIX-D del artículo 73 constitucionales, que establecían la facultad exclusiva del legislativo para legislar en materia de desarrollo social y fijan como la única vía para que se modifique la ley es que el propio Congreso de la Unión. Por su contenido, el Reglamento también contravenía la obligación del ejecutivo de acatar y aplicar en la esfera administrativa las disposiciones de la Ley en estricto apego a su contenido, violando el artículo 89 constitucional. Además, la supuesta oposición de varios artículos del Reglamento a lo dispuesto en la Ley se denunciaba como violación de los artículos 87 y 128 que establecen la obligación del ejecutivo de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen. Asimismo, se calificaba al Reglamento de ilegal por no haber sido emitido conforme a la ley, es decir, concedía la SEDESOL, CONEVAL y otras dependencias federales atribuciones más allá de lo establecido en la LGDS.

Finalmente, se planteó que el reglamento violaba los artículos 3, 4 y 123 de la Constitución en materia de derechos sociales, pues postularía implícitamente que se atenderá solamente a los grupos identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad. En esta materia se señalaba que existen dos enfoques diferentes para superar la pobreza, a saber, el enfoque de los derechos sociales, cuyo cumplimiento significa la eliminación permanente de la pobreza porque evita su existencia de manera preventiva; y el enfoque de los programas focalizados a la atención de la población en pobreza (o vulnerabilidad o marginación) que supone un enfoque curativo: se atiende a las personas y hogares sólo cuando han caído en la pobreza. La LGDS es dual porque concibe a los dos enfoques como complementarios, pues mientras avanza hacia la plena vigencia de los derechos sociales, que es el objeto de la Ley, es posible y necesario atender a la población en peor situación mediante programas dirigidos a su atención. Así, la Ley deja abierta la puerta a varios modelos posibles de bienestar social, “el artículo 15 del Reglamento escoge el modelo liberal o residual como el deseable y único mientras que la evidencia empírica muestra que los modelos de seguridad social obligatoria y social demócratas son más eficaces en la reducción de la pobreza” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 31). El anexo 4 sintetiza los contenidos de los artículos impugnados.

La Corte dio entrada a la controversia pero se negó a la solicitud de los legisladores que además habían pedido la suspensión de los trabajos encaminados a la integración de un padrón de beneficiarios de los programas de desarrollo social que lleven a cabo las dependencias del Ejecutivo federal, así como la invalidación de los posibles anteproyectos de presupuesto que en su momento elaborase la SHCP para el año siguiente (*La Jornada*, 2006b)⁴⁵ El argumento era la imprecisión de tales actos y por ser “de realización futura e incierta” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, págs. 45-46). Para entonces, el proceso electoral de 2006 desembocaba en un agreste conflicto post-electoral y una movilización encabezada por el candidato del PRD que desconocía los resultados y al gobierno entrante (Loeza, 2007).

5. El fallo de la Corte

Finalmente, en marzo de 2008, la SCJN emitió un fallo favorable en casi todos los puntos al Gobierno Federal. En diversas votaciones, la mayoría unánimes, la Corte avaló 31 artículos del reglamento y resolvió que el Ejecutivo no se extralimitó en sus funciones ni fue más allá de los parámetros fijados por la ley (*La Jornada*, 2008b). Entre los temas revisados destacaron las reglas para la integración de los padrones de los programas sociales, la facultad de la SEDESOL para identificar a las personas y grupos en situación de pobreza, y las funciones de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social para integrar el presupuesto del sector. Como punto de partida la Corte precisó que no sería facultad suya pronunciarse a favor o en contra de un modelo de Estado de bienestar y que se limitaría a verificar “que no se sobrepasen las funciones que tienen constitucionalmente atribuidas cada uno de los órganos involucrados” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 137)⁴⁶.

⁴⁵ Los actos para los que se solicitó invalidez fueron la determinación de los criterios y lineamientos para la medición de los índices de marginación y la identificación de grupos vulnerables; las evaluaciones en curso de las entidades o dependencias de la Administración Pública Federal, sobre los programas, acciones y recursos específicos destinados al desarrollo social; los convenios de coordinación que entre las dependencias y entidades del Gobierno Federal; los actos que esté realizando el Consejo Nacional de Evaluación para elaborar el informe al titular de la Secretaría de Desarrollo Social; los actos que realizan o que inminentemente realizarán diversas secretarías encaminados a la formulación de sus anteproyectos de presupuesto, y en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la formulación del proyecto de decreto de egresos de la Federación; los actos que realiza o que inminentemente realizará la Secretaría de Desarrollo Social en materia de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social; las consultas públicas sobre los programas y acciones de desarrollo social que se encuentren realizando la Secretaría; las evaluaciones que se encuentran realizando organismos independientes, derivadas de las convocatorias emitidas por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal responsables de la operación de los programas, acciones y recursos federales destinados al desarrollo social, sujetos a evaluación; las reglas de operación de los programas de desarrollo social, el requisito de atender sólo a grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 3).

⁴⁶ Para ello la Corte elaboró un estudio constitucional para analizar las facultades de planeación y de reglamentar en el que se concluyó que la facultad de planificar era parte de las facultades del ejecutivo y que en materia de desarrollo social la propia LGDS establecía en su artículo 15 que el ejecutivo federal quedaba a cargo de elaborar la Política Nacional de Desarrollo Social en los términos de la Ley de Planeación. También que la facultad reglamentaria del ejecutivo es válida siempre y cuando ésta se ocupe de plantear el ‘cómo’ implementar la substancia y disposiciones generales planteadas en una Ley. Y esa facultad, en materia de planeación, tiene

En materia *presupuestal*, la Corte concluyó que el reglamento (artículo 24) no ponía en entredicho las disposiciones relativas a los montos del gasto social al precisar que la Secretaría de Hacienda se ocupará de integrar los recursos dedicados al desarrollo social al proyecto de decreto de egresos, lo que en sí no implicaba darle a la secretaría autorización para disminuir el gasto social o no aplicar las disposiciones de la LGDS. De ocurrir eso, la Cámara podría rechazar o modificar los montos a la hora de aprobar el presupuesto de egresos. Tampoco reconoció que ese artículo invalidara las facultades de la CIDS planteadas en la Ley, ya que ésta plantea únicamente que la CIDS tiene la facultad de proponer montos para el gasto social, que como tales son propuestas mas no obligatorias.

En cuanto a la integración de *padrones de beneficiarios*, la Corte negó que ésta diera a la SEDESOL facultades en detrimento de la participación de los otros órdenes de gobierno ya que de la lectura del conjunto de artículos sobre el tema se sobreentiende que la integración se realiza a través de una mecánica de coordinación y cooperación entre Gobierno Federal, entidades federativas y municipios, en el marco del artículo 39 de la propia LGDS, según el cual el sistema nacional de desarrollo social es coordinado por la SEDESOL mediante convenios y acuerdos de desarrollo social. También se consideró infundado que el Reglamento intentara introducir la figura de padrones de beneficiarios estatales, aduciendo que este solamente introduce la posibilidad de que en aplicación de su competencia como coordinadora del PNDS, la secretaría suscriba convenios de cooperación con las entidades federativas. Ello tampoco impedía a éstas instaurar sus propios sistemas de planeación o ejecución en materia de desarrollo social, en función de su orientación política y programática: “la ley no absorbe o imposibilita a las entidades federativas la emisión de leyes de desarrollo social, sino que faculta a los estados a permitir la participación de la Federación, por vía de coordinación legal y convenios, para participar en la integración de sus propios padrones” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 171).

Con respecto a la definición de *criterios para la medición de la pobreza*, la Corte negó que el reglamento diera a la Secretaría atribuciones autónomas para identificar a la población vulnerable o en pobreza, pues se mantenía el requisito de que ésta actúe conforme a los lineamientos y criterios fijados por el CONEVAL y con información del INEGI y otras fuentes (*Reforma*, 2008i). También señaló la “mala técnica legislativa” que caracterizaba a la Ley al mencionar en distintos artículos los conceptos de pobreza, marginación o vulnerabilidad, sin que estos fueran definidos. A la luz de ello, la Corte concluyó que la Ley se refiere a grupos o personas en situación de vulnerabilidad entendida como una condición multifactorial, siendo la pobreza uno de los factores de esa condición pero no el único, junto a la discriminación (que menciona la Ley) y otros fenómenos posibles. En cuanto a la distinción entre pobreza y marginación, la Corte concluyó que la primera “se expresa en indicadores referentes a la persona en lo individual”, mientras que la marginación sería “un concepto que tiene una expresión territorial (...) que se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 177). Dado que marginación, vulnerabilidad y pobreza no son sinónimos y “la Ley en ningún momento menciona el índice de pobreza como el único existente, y, por tanto, utilizable para la determinación del universo al cual se dirigirán los apoyos de la política de desarrollo social, por lo que es normativamente viable que el Reglamento contemple los diversos índices y la determinación de grupos vulnerables como beneficiarios de distintos programas de manera independiente. La Ley se limita a establecer los parámetros para la medición de la pobreza, lo que no excluye la utilización de otros indicadores y parámetros para la elaboración de otros índices que permitan la medición de la marginación en un sentido territorial, y la vulnerabilidad de personas o grupos consecuencia de factores múltiples” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 178).

como particularidad que “no exclusivamente participan entidades de la Administración Pública Federal, sino todos los niveles de gobierno potencialmente involucrados en la elaboración, instrumentación, ejecución y control de la políticas nacionales de desarrollo, que integran el desarrollo económico y social” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 157).

En materia de *evaluación*, la Corte consideró infundado el argumento de que el Reglamento introduzca la figura de auto-evaluaciones al facultar a las entidades federales a realizar evaluaciones y contratar directamente a evaluadores externos, poniendo en entredicho la objetividad e independencia de las evaluaciones y la autoridad del CONEVAL. La Corte concluyó que la propia Ley reconoce la posibilidad de este para realizar evaluaciones a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, manteniendo sus facultades para corregir, modificar, reorientar o suspender los programas evaluados. También la Ley reconoce a la Secretaría la facultad de llevar a cabo otro tipo de evaluaciones para informar a la sociedad (artículo 43), también sujetas a los lineamientos establecidos del CONEVAL. El Reglamento reconoce así dos tipos de evaluación: las independientes a cargo de CONEVAL y un sistema de evaluaciones paralelas con fines informativos, que pueden desarrollar las dependencias federales, cuyo costo deben cubrir, de las que se tiene que informar al CONEVAL y que no crean la facultad de las entidades federales para contratar a los evaluadores externos de las evaluaciones realizadas por el propio CONEVAL.

Sólo en el caso del artículo 72 del Reglamento que fija el requisito de que el CONEVAL someta a la SEDESOL un informe anual, la Corte consideró por mayoría simple que sí creaba una obligación no contenida en la Ley, pero no se alcanzó la mayoría calificada de 8 votos de los 10 ministros para validar la inconstitucionalidad de la norma. El proyecto inicial de sentencia sólo proponía declarar la invalidez del artículo 72 del reglamento, que ordena al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) informar anualmente al titular de la Sedesol sobre las actividades de las contralorías sociales, integradas por los beneficiarios de los programas para vigilar su adecuada ejecución. Por seis votos contra cuatro, la Corte resolvió que esta disposición sí va más allá de la ley, que no prevé que el Coneval rinda este informe. La minoría opuesta afirmó que el informe era válido, pues el Coneval es un órgano descentralizado adscrito sectorialmente a la SEDEOL, cuyo titular también preside dicho consejo.

Ante la supuesta imposición de las *consultas públicas* como medio de participación por parte del reglamento ya que ello no fue aprobado por la CNDS y se evadía así el papel del CCS, la Corte concluyó que la Ley no plantea que estos tengan que aprobar las consultas que decida hacer la Secretaría, sino la facultad de la Comisión para aprobar las reglas por las que se regirá la participación social, incluyendo los mecanismos y criterios para realizar consultas. No por ello la Ley prevé que toda participación social deba ceñirse solamente a las reglas que apruebe la CNDS, sino que la Secretaría puede siempre proponer nuevas reglas y ponerlas a consulta de la Comisión. En cuanto al CCDS, éste solamente tiene la facultad de proponer consultas a la Secretaría sin limitar la capacidad de esta de hacerlo por sí misma. Con respecto a la imposición de la co-inversión como modelo de referencia discriminatorio para la implementación de programas con fondos federales por parte de organizaciones sociales, la Corte señaló que la Ley en su artículo 65 señalaba que en esta materia delegaba al reglamento la definición de requisitos para ello. Además tampoco lo consideró discriminatorio pues “las organizaciones podrán plantear los porcentajes que estimen convenientes a su situación financiera y a la importancia que le asignen a sus propios proyectos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 191).

La discusión en torno a si el reglamento imponía un *modelo único de política social centrado en la focalización* que violaba la Constitución al impedir que se garanticen los derechos sociales para toda la población fue abordada en un apartado separado y detallado. La Corte aclaró que los programas sociales previstos en la ley no pueden ser universales, ni para todos y cada uno de los ciudadanos, y consideró válida la forma en que el reglamento los focaliza hacia los grupos en situación de pobreza, vulneración y marginalidad. Un ministro señaló que "Simplemente se privilegia la aplicación de recursos federales para las personas que efectivamente están en situación de pobreza y vulnerabilidad", ante cuestionamientos en el sentido de que la ley prevé programas que no sólo son para los pobres. La sentencia estableció que la Constitución garantiza derechos, pero no prestaciones de algún tipo específico y que:

“La pretendida obligación de prever el acceso universal a la totalidad de los derechos sociales con exclusión de las políticas focalizadas, haría impracticable la política pública del Estado en relación a los grupos más marginados de la sociedad. Las asignaciones en países con un grado de desigualdad

importante y con incidencia de pobreza en un porcentaje relevante de la población, conllevan forzosamente un criterio de asignación que establezca prevalencias para los grupos menos favorecidos de ciertos beneficios prestacionales. Llevado al absurdo, el argumento haría superflua la definición misma de pobreza, ya que no solamente los derechos de aplicación universal, sino que la totalidad de los programas de desarrollo tendrían que ser para todos sin poder distinguir entre grupos o personas para su asignación” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, págs. 194-195).

Con respecto a la propia LGDS, la Corte declaró que esta establece la posibilidad de programas focalizados en su artículo 9, por lo que sería absurdo que el Reglamento no los mencionara. Planteó que la Ley tampoco prescribe algún modo específico para alcanzar el bienestar de la población, por lo que el Reglamento tampoco tendría que hacerlo. En cuanto a la contradicción entre garantía universal de derechos sociales y la asignación focalizada de programas, la Corte señaló que la Ley no mandata el establecimiento de programas específicos, ni prohíbe la existencia de programas focalizados, por lo que el Reglamento ni omite, ni se excede en su artículo 15. Asimismo, ante el argumento de que el Reglamento opta e impone un modelo de bienestar de tipo liberal o residual centrado en un enfoque ‘curativo’ (y no preventivo) y en la focalización de la política social, la Corte partió señalando que la clasificación utilizada por la Cámara —basadas en los trabajos de Esping-Andersen, es una clasificación académica entre otras posibles y que no tiene en sí valor jurídico o prescriptivo para orientar las políticas públicas del caso. Agregó que ni la Constitución ni la Ley prescriben un modelo específico y que la primera establece un complejo entramado normativo e institucional para la atención de las necesidades de la población, dentro del cual sólo algunos son explícitamente enunciados como exigibles (salud y educación) en sus respectivas legislaciones, “mientras que otros se encuentran sujetos a una implementación que puede dar preferencia a necesidades insatisfechas de personas o grupos identificados” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 200). La Ley por su parte, a su juicio, tampoco prescribe o prohíbe explícitamente algún modelo específico⁴⁷.

En este tema, hubo un voto en contra y un voto particular por parte del Ministro Genaro Góngora Pimentel cuya argumentación es contundente y ejemplifica la complejidad del caso. Su argumento central es que los artículos 14 y 19 de la Ley definen las vertientes y programas prioritarios de la política nacional de desarrollo social (ver recuadro A-1 y Cuadro A-5 del Anexo). De las vertientes, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación es una de entre varias (seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica, y fomento del sector social de la economía). Por su parte, el artículo 19 precisa los programas prioritarios (educación obligatoria; campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica; programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; programas dirigidos a zonas de atención prioritaria; programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil; programas de abasto social de productos básicos; programas de vivienda; programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano) y solo parte de estos en principio estarían exclusivamente centrados en personas en pobreza, vulnerabilidad o marginación. Así, la Ley no opta por un modelo de bienestar pero sí en

⁴⁷ En atención a la controversia sobre si al mencionar la focalización de programas el reglamento de hecho omite actuar en vertientes de política señaladas por la ley —como seguridad social, programas asistenciales, desarrollo regional, infraestructura social básica y fomento del sector social de la economía— con excepción de la superación de la pobreza, así como los programas prioritarios mencionados por la Ley (educación obligatoria, prevención y control de enfermedades transmisibles y atención médica, alimentación y nutrición materno infantil, abasto social de productos básicos, vivienda, generación y conservación del empleo y obras de infraestructura), la Corte arguyó que la existencia de materias específicas enunciadas de modo general en la Ley y desarrolladas mediante asignaciones preferentes en el Reglamento no desvirtúan su implementación y que “el objetivo de la Ley es alcanzar el disfrute pleno de los derechos sociales, pero esto no implica un tipo de programas particulares para la atención de ciertas materias o vertientes”. También agregó lo siguiente: “Hay que ser enfáticos en que lo anterior de ninguna manera excluye la posibilidad de obligatoriedad y ejecutabilidad directa de los derechos sociales o que este tribunal los considere como meros derechos programáticos; sin embargo, en esta sede no podemos determinar la existencia de modelos de bienestar particulares o “deseables” si el órgano de reforma de la Constitución o el legislador mismo no han hecho clara esta elección” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, págs. 203-204).

cuanto a las vertientes mínimas y tipos de programas que debe contener la política nacional de desarrollo social. El artículo 15 del Reglamento remite a ambos artículos de la Ley para determinar los programas relativos al desarrollo social, pero agrega que estos atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, reduciendo así el ámbito de aplicación de dichos programas. El ministro concluía que:

“El artículo 15 del Reglamento, al establecer que los programas de la Administración Pública Federal se referirán a las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, pero sólo se dirigirán a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad, indebidamente restringe el contenido mínimo de la Política Nacional de Desarrollo Social que la Ley delimita, por lo que debió declararse su inconstitucionalidad, únicamente en la parte que restringe la aplicación de los programas a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad (...) Lo anterior no significa, desde luego, que todos los programas de la Administración Pública Federal deban ser aplicables a todos los habitantes de la República, ni que exista una obligación de implementar el goce de los derechos sociales con carácter universal; simplemente *significa que, de acuerdo con la Ley, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal no sólo pueden implementar programas dirigidos a las personas en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad, sino también programas de educación obligatoria, de prevención de enfermedades, de abasto social de productos básicos, y todos los demás a los que se refiere el artículo 19 de la Ley, sin que estos programas necesariamente estén focalizados, como pudiera ser el caso de las campañas nacionales de vacunación, o programas de vivienda enfocados a la clase media, programas éstos que estarían excluidos por el artículo 15 del Reglamento impugnado*” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008b, pág. 5).

Como telón de fondo, no está de más recordar que la tensión sobre la posible orientación electoral de las políticas sociales siguió presente durante el tiempo que duró la controversia. En febrero de 2008, por ejemplo, hubo cambios en el gabinete cuando la titular de SEDESOL Beatriz Zavala pasó a ocupar responsabilidades en el PAN y llegó al ministerio, Ernesto Cordero, cercano colaborador del presidente en turno), los que fueron interpretados como una maniobra para preparar el terreno para un manejo más electoral rumbo al proceso legislativo de 2009 (*El Universal*, 2008).

6. Las tensiones de fondo: la focalización como medio o como fin y la rendición de cuentas

Más allá de los desacuerdos de forma y de las tensiones coyunturales que planteó esta controversia constitucional, sobresalen dos asuntos de importancia. Uno es la tensión entre focalización y universalidad de las políticas sociales. El PRD justificó la controversia en términos de que el Reglamento estaba de alguna forma institucionalizando una suerte de universalización de la focalización y una renuncia a la posibilidad de que el Estado se comprometiera a asegurar el cumplimiento de ciertos derechos sociales de manera universal. La respuesta de la Corte fue que la focalización era necesaria para emprender acciones centradas en los más vulnerables, lo que en sí no necesariamente restringía el goce universal de derechos sociales por el conjunto de la población, es decir, que “mientras los derechos sociales son universales, las acciones para atenderlos son inevitablemente focalizadas” (de la Torre, 2008b, 2008a, *La Jornada*, 2008a). Un impulsor de la controversia constitucional señaló que la Corte “derogaba los derechos sociales al supeditarlos a la política presupuestaria y financiera”, elevaba el reglamento de la Ley por encima de la Constitución y erigía “como modelo social único el de la focalización” (Boltvinik, 2008). En ese sentido el voto particular en contra de la sentencia ilustra hasta qué punto el Reglamento otorga a la focalización un lugar de primer orden dentro de la política social. Asimismo, el razonamiento que animó el voto del Ministro Góngora refleja las limitaciones y ambigüedades de la Ley y su reglamento, pues la falta de una definición más concisa de los derechos sociales y de una precisión mayor acerca de cuáles pueden ser objeto de programas universales, sin menoscabo de acciones focalizadas, deja parcialmente abierta la discusión. De ahí que relativamente pronto hayan proliferado los llamados e intentos por reformar la Ley.

Un segundo tema de importancia tiene que ver con la limitación a la discrecionalidad del Gobierno Federal en el ámbito de la política social, tanto para la medición de la pobreza como para la evaluación de la política social. El PRD señaló que el reglamento constituía un intento de la SEDESOL para atribuirse facultades que el Congreso le había quitado tales como medir por sí misma la pobreza y focalizar programas sociales en familias con pobreza extrema (*El Norte*, 2006). El que el Reglamento precisara que la SEDESOL habría de identificar a los grupos sociales hacia los que canalizaría sus acciones e incluso definiera criterios de medición del bienestar fue rechazado por el PRD e interpretado como una tentativa para limitar las facultades del CONEVAL y del INEGI (de la Torre, 2006c). Al respecto, la sentencia de la Corte señaló que el Reglamento sí reconocía el papel del INEGI y del CONEVAL tal y como lo estipulaba la Ley y afirmaba que “la referida potestad de la Secretaría no es entonces autónoma y absoluta, ya que siempre tendrá que tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, así como su opinión y recomendación” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008a, pág. 172). En vísperas del fallo de la SCJN de forma significativa el Secretario Ejecutivo del CONEVAL declaró que si bien no veía razones para evitar que las dependencias federales llevaran a cabo sus propias evaluaciones siempre y cuando siguieran los lineamientos del Consejo, sí dejó en claro que La medición de la pobreza debe ser tarea del Consejo y no de la SEDESOL (*Reforma*, 2008j). De hecho, este caso daría lugar a la Tesis Jurisprudencial 84/2009 publicada en julio de 2009 con apoyo unánime al interior de la Corte, en la cual se asienta definitivamente que la medición de la pobreza descansa en los lineamientos establecidos por el CONEVAL. El Recuadro 1 retoma la tesis en su totalidad.

RECUADRO 1

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”

“El artículo 36 de la LGDS prevé que el CONEVAL establecerá los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la ‘pobreza’, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que ejecuten programas de desarrollo social; además, se establece el deber de utilizar la información generada por el Instituto de Estadística, Geografía e Informática, al menos sobre los indicadores establecidos en el mismo artículo. El Reglamento, por su parte, en el primer párrafo del artículo 37 es coincidente con lo establecido en la Ley al señalar que los criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la ‘pobreza’ que determine el CONEVAL, serán los que utilice la Secretaría para la identificación de las personas o de los grupos sociales en situación de pobreza. Así, en los preceptos precisados, tanto la Ley como el reglamento se refieren a criterios y lineamientos para la definición, identificación y medición de la ‘pobreza’. Por otro lado, el segundo párrafo del artículo 37 del Reglamento, refiere la existencia de índices de marginación e identificación de ‘grupos vulnerables’, que deben ser determinados por la SEDESOL tomando en consideración la opinión y recomendación del CONEVAL. La referida potestad de la Secretaría no es entonces autónoma o absoluta ya que siempre tendrá que tomar en cuenta los lineamientos y criterios establecidos por el CONEVAL, así como su opinión y recomendación”.

Fuente: Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2009).

En ese sentido, la controversia en torno al reglamento de la LGDS constituye un episodio representativo de dos tensiones que han caracterizado la redefinición de la política social en México y en América Latina: las polémicas en torno a la focalización como medio o fin de la política social —detrás de la cual se entrevén distintos modelos de estado de bienestar— y la potestad sobre la evaluación de las políticas sociales y la definición de criterios para establecer niveles de bienestar por debajo de los cuales se justifica la intervención pública directa mediante diversos apoyos.

III. Un marco institucional para el conjunto de la política social

A. El CONEVAL y otras instancias creadas por la Ley

A pesar de las pugnas y lentos procesos para su puesta en marcha, el marco institucional previsto en la Ley se fue instaurando gradualmente a partir de 2006. En 2007 el Consejo dio a conocer nuevas cifras de pobreza de ingresos para 2006 (CONEVAL, 2007), ha realizado varias rondas anuales de evaluación de los programas, ha publicado un Informe General sobre la Evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social (CONEVAL, 2008) y desarrolló una metodología para introducir una medición oficial y multidimensional de la pobreza en México, en los términos mencionados por la Ley. Esta medición combina líneas de pobreza centradas en el ingreso corriente per cápita de los hogares, con ocho indicadores de necesidades básicas insatisfechas. Esta metodología permite identificar y distinguir diversos grupos de población susceptibles de ser objeto de programas distintos, en función de distintas formas de vulnerabilidad y niveles de pobreza de ingreso lo que ha enriquecido las posibilidades de análisis (ver cuadro 5).

Anualmente, cada propuesta de Presupuesto de Egresos incluye un apartado de Zonas de Atención Prioritaria, cuya determinación la hace el CONEVAL con base en información e indicadores en los términos de la Ley, lo que suele ser difundido por los medios de comunicación en términos de los estados y municipios con mayor atraso (*El Universal*, 2007b).

Las evaluaciones e informes de resultados del CONEVAL también resuenan en el debate público y se han vuelto un referente de ese sector de política pública⁴⁸.

⁴⁸ Por ejemplo, en su revisión de la Cuenta Pública de 2006, la Auditoría Superior de la Federación señaló en 2008, basándose en la información del Consejo, las limitaciones del programa Oportunidades, en especial refiriendo que “en razón de que en el país existen 17 mil 315 localidades rurales de alta y muy alta marginación que no son atendidas por el programa Oportunidades, se observa que no se ha dado cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley General de Desarrollo Social” (*Reforma*, 2008h). También, en la evaluación difundida en 2008 del Programa Oportunidades (realizada por el Tecnológico de Monterrey a petición de CONEVAL) se subrayó que éste había alcanzado la población que había planificado alcanzar, pero no cubriría un número importante de familias con ingresos cercanos a la línea de pobreza extrema y de familias en localidades sin servicios de educación o salud idóneos. También

CUADRO 5
MÉXICO, 2008: POBREZA MULTIDIMENSIONAL DE ACUERDO A LA
METODOLOGÍA DESARROLLADA POR EL CONEVAL

Indicadores de incidencia	Porcentaje	Millones de personas
Pobreza multidimensional		
Población en situación de pobreza multidimensional	44,2	47,19
Población en situación de pobreza multidimensional moderada	33,7	35,99
Población en situación de pobreza multidimensional extrema	10,5	11,20
Población vulnerable por carencias sociales	33,0	35,18
Población vulnerable por ingresos	4,5	4,78
Población no pobre multidimensional y no vulnerable	18,3	19,53
Privación social		
Población con al menos una carencia social	77,2	82,37
Población con al menos tres carencias sociales	30,7	32,77
Indicadores de carencias sociales ^a		
Rezago educativo	21,7	23,16
Acceso a los servicios de salud	40,7	43,38
Acceso a la seguridad social	64,7	68,99
Calidad y espacios de la vivienda	17,5	18,62
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	18,9	20,13
Acceso a la alimentación	21,6	23,06
Bienestar		
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo	16,5	17,64
Población con un ingreso inferior a la línea de bienestar	48,7	51,97

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2008.

^a Se reporta el porcentaje de la población con cada carencia social.

Aunque el Consejo no ha estado exento de algunas controversias, como en el caso de la reelección de la mitad de sus consejeros en 2010, su autonomía en general ha sido reconocida (*La Jornada*, 2010). La difusión de cifras y medición de la pobreza han dado pie a severas críticas al propio Gobierno Federal como en el caso de la difusión en 2009 del aumento de personas en situación de pobreza de ingresos entre 2006 y 2008 (Consulta Mitovsky, 2009; *La Jornada*, 2007).

En cuanto a las demás instancias creadas por la Ley y su Reglamento, la CNDS, la CISD y el CCS han funcionado como foros de coordinación y de discusión de la política nacional de desarrollo social. La CISD ha centrado sus acciones en la coordinación de vertientes multisectoriales que reúnen a varias dependencias, particularmente de desarrollo regional. Ejemplo de ello son los acuerdos en torno a la implementación y división de labores de la Estrategia 100 x 100 que busca priorizar acciones de todas las dependencias en los 125 municipios de menor desarrollo humano. También emite informes anuales que son de conocimiento público y son enviados a CONEVAL, sobre los acuerdos tomados en la Comisión, sobre el impacto de las políticas gubernamentales de precios, salarios, crédito y empleo en las condiciones de vida de la población en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad, sobre el estado de avance en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo Social y sobre los avances logrados en la integralidad, coordinación y corresponsabilidad de desarrollo social. Tales documentos

señaló que no había evidencia de que el programa estuviera logrando el objetivo último de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza (*El Universal*, 2007a). Por su parte, el Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008 señaló vacíos en las políticas sociales, que retomaron diversos medios de comunicación, en especial el derecho a la seguridad social y la dispersión y la regresividad del gasto social en el rubro agropecuario, los que también resonaron en la agenda pública (*Reforma*, 2008d, *Reforma*, 2008e, *Reforma*, 2008f).

permiten integralidad con el fin de monitorear anualmente avances y carencias en la coordinación de los programas federales⁴⁹.

Con respecto a la CNDS, tal instancia ha funcionado como foro de discusión y coordinación política entre los tres órdenes de gobierno, en especial entre federación y los estados.

Finalmente, el CCDS ha tenido un papel limitado, con excepción de los estudios y conclusiones que organizó desde su instalación y hasta la elección de 2006, en donde diversos documentos y encuestas documentaron la frecuencia relativa de la manipulación político-electoral del voto a través de distintos programas a través del programa “Monitoreo de Programas Sociales en Contextos Electorales”. De hecho, el Reglamento Interno del Consejo no fue publicado sino hasta 2009 y sus reuniones han sido intermitentes.

B. Espacios de rendición de cuentas y de generación de consensos

La LGDS puede mirarse como uno de los dispositivos de un sistema más amplio de rendición de cuentas y de control del Gobierno Federal con respecto a otros poderes federales (legislativo), órdenes de gobierno (estados) y hacia el electorado y la sociedad civil en general que se ha construido paulatinamente desde mediados de los años noventa. En ese proceso destacan la reforma Constitucional de 1999 que dio autonomía técnica y otorgó mayores poderes de fiscalización y sanción a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) lo que fortaleció sus funciones para revisar la Cuenta Pública por parte del poder legislativo. Esta fue una de las primeras consecuencias del cambio de mayoría legislativa en 1997. Esa presión sobre el Gobierno Federal se ha mantenido e incrementado por esa y otras vías desde entonces.

En 2009, el Congreso aprobó la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación que amplió aún más el poder de la ASF y el Congreso para, entre otras disposiciones, verificar el cumplimiento de los objetivos de los programas públicos mediante auditorías de desempeño, revisar directamente recursos federales ejercidos por entidades federativas y municipales (con la excepción notable de las participaciones federales a estas entidades que incluyen los Fondos del Ramo 33), y autoriza a revisar ejercicios fiscales anteriores cuando un programa abarque en su ejecución o pago varios años, entre otras disposiciones.

Como se señaló, otro hito fue la aprobación por el Congreso de la Ley Federal de Transparencia (2001) y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2002) como entidad autónoma encargada de garantizar para cualquier ciudadano la obtención de toda información pública manejada por el Gobierno Federal. Una manera de ejemplificar este proceso consiste en mirar el caso específico del programa Progres-Oportunidades, como representativo del conjunto de la política social federal para resaltar el creciente entramado de controles sobre el ejercicio del gasto social y la implementación de programas sociales.

1. Mecanismos de rendición de cuentas en Progres-Oportunidades: el aporte de la LGDS

Retomando la definición de rendición de cuentas propuesta por Mainwaring y Welna (2003), ésta puede ser entendida como una relación formalizada de vigilancia, revisión y/o sanción de los funcionarios u organismos públicos por parte de otros actores. Se divide en dos grandes tipos, a saber, la rendición de cuentas societal (aquella que ejercen de distintas maneras el electorado, la opinión pública y la sociedad civil por una parte y los organismos y funcionario públicos por la otra) y la rendición de cuentas interestatal (aquella que media entre los propios organismos públicos, elegidos o no, y otras instancias públicas que formalmente tienen la función y la facultad de vigilar las acciones de los primeros con la facultad de emitir sanciones). Otro elemento adicional es la obligación de generar información y mecanismos de acceso a esta que permitan condiciones óptimas para que la rendición de cuentas ‘societal’ tenga los instrumentos y medios para ser ejecutada (Schedler, 2007). Como muestra el

⁴⁹ Tales informes pueden ser consultados [en línea] <http://www.sedesol2009.sedesol.gob.mx/index/index.php?sec=802570>.

cuadro 5, Progres-Oportunidades ha estado sujeta a crecientes mecanismos de rendición de cuentas de tipo interestatal y societal; es decir, que otros actores institucionales han ido quedando formalmente encargados de verificar y evaluar el funcionamiento del programa, así como algunos mecanismos internos y externos de monitoreo y vigilancia por parte de los beneficiarios a partir de 2002.

CUADRO 6
ALGUNAS ACCIONES Y MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS
DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FEDERALES: EL CASO
DE PROGRESA-OPORTUNIDADES, 1997-2009

Año	Participación del Congreso Federal	Acciones y mecanismos
1997	No	Focalización sujeta a un procedimiento explícito: índice de marginación de la localidad + sistema de puntaje para determinar la incorporación de hogares Evaluación de Impacto en manos de instancia externa al gobierno (IFPRI)
1998	Sí	Presupuesto de Egresos 1998 obliga a que los programas incluidos en el ramo 20 (desarrollo social en zonas de pobreza) tenga reglas de operación explícitas y públicas
1999	Sí	Reforma Constitucional que le da autonomía técnica y mayores facultades de sanción a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ^a .
2000	Sí	Presupuesto de Egresos 2000 obliga a que las reglas de operación incluyan los criterios de elegibilidad y selección de cada programa social - Obligación de hacer públicos los registros de beneficiarios de programas sociales -Obligación de evaluar externamente y anualmente todos los programas sociales federales
2002	Sí	Ley Federal de Transparencia: permite que actores civiles o ciudadanos puedan exigir directamente acceder a toda información pública federal
2003	No	Comisión por la Legalidad y la Transparencia (Sedesol) con el fin de 'blindar' los programas sociales durante procesos electorales
2004	Sí	Ley General de Desarrollo Social: -Crea CONEVAL para evaluar la totalidad de programas sociales federales -Obliga a que toda ayuda o programa federal lleve la leyenda "Este programa es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social" -Introduce Declaratoria de Zonas de Atención Prioritaria con base en criterios técnicos -Posibilidad de Comités de Contraloría Social en Programas y Denuncia Popular
2006	Sí	Presupuesto de egresos de 2006: obliga a que las dependencias federales comuniquen al legislativo mensualmente los padrones de beneficiarios de los programas sociales
2007	Sí	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: demanda al ejecutivo establecer a más tardar en 2008 un sistema de evaluación del desempeño del conjunto de los programas federales, incluyendo un Sistema Integral de Información sobre Beneficiarios y la publicación de las reglas de operación detallando los criterios para la selección de los beneficiarios de subsidios públicos.
2009	Sí	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación amplía facultades de fiscalización de la Auditoría Superior de la Federación ^b .

Fuente: Elaboración propia.

^a La ASF es un órgano dependiente del poder legislativo, encargado de verificar el ejercicio anual de la cuenta pública. La reforma de 1999 reforzó sus facultades y autonomía, encargando en lo sucesivo su dirección a un auditor elegido por la mayoría calificada del congreso. Instituyó además la posibilidad de que la ASF supervise también los fondos federales ejecutados por estados y municipios, así como emitir solicitudes obligatorias de información sobre el ejercicio del presupuesto federal en curso y no sólo hasta el final del ejercicio fiscal. No obstante, dicha reforma no reforzó lo suficiente las capacidades institucionales de la ASF, pues esta tenía solamente la capacidad de imponer sanciones financieras y no de perseguir penalmente la comisión de actos de corrupción. Ver Ackerman (2007, págs 200-205); Licona Vite (2007).

^b Faculta a la ASF a verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas públicos mediante auditorías de desempeño y a fiscalizar directamente los recursos federales que ejerzan estados, municipios y las demarcaciones del Gobierno del Distrito Federal, aunque con excepción de las participaciones federales como el Ramo 33. Ver [en línea] http://www.asf.gob.mx/Publication/39_Fortalecimiento_de_las_capacidades_de_la_Institucion [Consultado el 21 de mayo de 2013].

En todos los casos, la naturaleza de estos mecanismos trata de limitar el uso discrecional de los recursos de los programas sociales a través de tres maneras:

- Predefiniendo reglas y procedimientos para la canalización de los recursos, la selección y focalización de las circunscripciones y de los beneficiarios, el monto de los beneficios, el tiempo de permanencia en el programa, la eventual suspensión del programa y la verificación de corresponsabilidades, entre otras.
- Haciendo pública, más transparente y accesible la información relevante para otros actores o el público en general (padrones de beneficiarios, hogares cubiertos por entidad/ municipio y presupuesto del programa).
- Apelando a la supervisión de auditores y evaluadores externos al gobierno que verifican el apego del gasto a las disposiciones en vigor y el cumplimiento de los objetivos planteados por los programas.

En términos de rendición de cuentas societal, los mecanismos son menos estrictos. La Ley Federal de Transparencia (2002) permite que cualquier ciudadano exija al Gobierno Federal cualquier información relevante, con algunas excepciones (información personal y seguridad nacional, entre otras). En la práctica, son actores civiles como periodistas, académicos o consultorías quienes hacen más uso de este mecanismo. En lo que concierne a los propios beneficiarios, Progres-Oportunidades establece en cada localidad Comités de beneficiarios cuya tarea es difundir las acciones del programa, promover la incorporación de familias elegibles y organizarse para el cumplimiento de la corresponsabilidad (por ejemplo, desplazamientos hacia centros de salud). Estos comités pueden teóricamente transmitir quejas o sugerencias. Aunque el programa también incluye un sistema de atención y de quejas, hay poca información sobre la efectividad de este mecanismo. Pero también, estas vocales y promotores introducen una fuente potencial de presión que podría manifestarse en intentos de manipulación político-electoral.

Ahora bien, aunque Progres-Oportunidades esté sujeto a mecanismos de rendición de cuentas más exigentes que en el pasado, sería arriesgado afirmar que los riesgos de manipulación político-electoral del programa han desaparecido del todo o que no pueden ser reactivados. Estudios con información estadística, en especial la ENAPP de 2006, muestran que la frecuencia en que beneficiarios declaran intentos de manipulación ha tendido a descender y que ello es menor aún menor en el caso de Progres-Oportunidades (Takahashi, 2010). Conviene, en cambio, precisar qué tipos de manipulación política son más o menos probables, clasificándolos por su mayor o menor efectividad electoral. Retomando la clasificación propuesta por el propio Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales⁵⁰, los gobiernos, partidos y presidentes municipales están siempre tentados a introducir cuando menos tres tipos de manipulación: ciclos políticos en el gasto, asignación partidista de recursos y clientelismo político (véase el cuadro 7).

Cada uno supone un grado creciente en la capacidad de controlar los recursos, verificar que el elector ‘cumplió’ y eventualmente la capacidad de excluir o castigar a los electores ‘desleales’. Cabe mencionar que cuando menos el primer tipo es frecuente en todas las democracias; que el segundo (*pork barrell politics*) es recurrente y que el tercero lo es menos. Si comparamos Progres-Oportunidades y Pronasol, podríamos dar una idea sobre la distinta facilidad relativa con que ambos pueden ser objeto de manipulaciones de tipo político-electoral y las implicancias que el conjunto de mecanismos descritos han tenido. La gran diferencia parece ser la menor capacidad federal de dirigir ‘desde el centro’ sistemáticamente el programa para uso político-electoral.

⁵⁰ Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales (2006).

CUADRO 7
TIPOS DE MANIPULACIÓN POLÍTICO-ELECTORAL EN LOS PROGRAMAS PRONASOL Y PROGRESA/OPORTUNIDADES

Tipo de manipulación	Características	PRONASOL	PROGRESA-Oportunidades
Ciclos políticos	Maniobras para crear beneficios o coyunturas económicas favorables para el conjunto de los electores poco antes de los comicios, esperando obtener su voto	Muy Frecuente	Posible (Ej. 2006: introducción de apoyos a adultos mayores)
Asignación partidista	Distribuir geográficamente el gasto público para maximizar la posibilidad de mantener el apoyo electoral de una localidad o grupo, o bien 'ganar' el apoyo de una localidad o grupo de oposición	Muy Frecuente	Posible, pero limitada a momentos de expansión o recertificación del programa
Cientelismo político	Relación entre gobierno o partido y los electores basada en un intercambio de una recompensa a cambio del voto, a veces con posibilidad de sancionar o excluir a electores 'desleales'	Frecuente (sobre todo para subprogramas que otorgaban bienes o transferencias individuales)	Improbable desde el nivel central; posibles intentos de intermediarios/ delegados locales de amenazar con retiro de beneficios

Fuente: Elaboración propia con base en Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales (2006).

Trabajos recientes corroboran las limitaciones crecientes al uso del programa para fines de manipulación político-electoral. Persisten fenómenos de clientelismo y abuso de poder por parte de nuevos intermediarios —vocales, médicos y maestros— quienes, en virtud del control que poseen de información y su papel en el cumplimiento de las corresponsabilidades son susceptibles de reproducir dinámicas de coacción o subordinación política siguiendo lógicas estatales y locales (Hevia de la Jara, 2010)⁵¹. Por tanto, sin que los intentos de manipulación político-electoral del voto hayan desaparecido, el conjunto de mecanismos de rendición de cuentas aquí descritos ha modificado no sólo su ocurrencia sino las modalidades e intermediarios que lo intentan.

C. Limitaciones y contradicciones de la LGDS

Hasta 2008, una primera limitación que debe subrayarse tiene que ver con aquellos aspectos de la Ley que no han sido implementados o sólo parcialmente. Por un lado, el Fondo de Contingencia cuya función era asegurar un gasto social que no sufriera disminuciones e incluso pudiera canalizar fondos adicionales en momentos de crisis económica o fiscal, no ha conocido hasta el momento una concreción específica. En cuanto al establecimiento de un padrón único de beneficiarios, los avances han sido parciales. Aunque al interior de la SEDESOL se ha consolidado un padrón único de los distintos programas, los avances hacia un padrón único para todos los programas sociales del Gobierno Federal ha resultado mucho más lento y aún más con respecto a programas estatales.

Un segundo aspecto tiene que ver con disposiciones que son insuficientes para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la Ley. El principio de contraloría social de los programas sociales tal y como está normado, parece demasiado débil como para animar verdaderos mecanismos que sistemáticamente se traduzcan en posibilidades reales de vigilancia y de sanción por parte de organizaciones o grupos de beneficiarios, más allá de la canalización de quejas (Hevia de la Jara, 2007,

⁵¹ Por otra parte, Hevia de la Jara y Gruenberg (2010) analizaron la evolución del Sistema de Atención Ciudadana del programa y encontraron un proceso de consolidación donde del total de 90,587 quejas o denuncias recibidas entre 2005 y 2009 el 9,2% correspondió a quejas por abuso de poder (incluyendo maltrato, proselitismo o demanda de dinero), siendo las instancias de salud (39%), las vocales de los comités (34%) y el personal del programa (10%) los denunciados. El grueso de las quejas tiene que ver con errores de inclusión, el monto de los apoyos económicos recibidos, errores de operación que conjuntan.

pág. 32). En cuanto al nivel del gasto social, éste ha tendido a aumentar (ver gráfico 8) y la Ley constituye una garantía para evitar recortes abruptos, pero en sí no garantiza ni un gasto contracíclico ni mecanismos para asegurar su progresividad (Scott, López-Calva y de la Torre, 2005).

Una tercera limitación tiene que ver con las ambigüedades que contiene la propia Ley, en especial con respecto a la zona gris que existe entre derechos sociales enunciados pero mal definidos, los programas, fondos y acciones que la Ley considera como prioritarios y de interés público, y la falta de precisión sobre cuáles deben ser objeto de garantía universal o bien de acciones focalizadas.

En cuarto lugar, el propio marco institucional definido por la Ley ha seguido siendo objeto de controversia y de varios intentos, fallidos, de reforma, lo que pone en evidencia su relativa fragilidad. En efecto, existen varios proyectos de reforma a la Ley que no han prosperado. En septiembre de 2005 el pleno de la Cámara de Diputados acordó una adición a la LGDS con miras al proceso electoral de 2006 en el que se adicionaba un título denominado “De las sanciones e infracciones” en donde se detallaba que serían sancionados los funcionarios que utilicen los programas, padrones, fondos presupuestales o recursos humanos o materiales de los programas de desarrollo social para fines electorales o políticos, desde la amonestación hasta la suspensión o remoción del cargo. Lo mismo se preveía en caso de que hubiera desviación de fondos destinados a programas sociales, condicionamiento en la entrega de subsidios, violación a la normatividad de los programas o utilización de la información en su provecho. La iniciativa quedó en manos de la Comisión de Desarrollo Social de la Cámara de Senadores pero no fue aprobada (*Reforma*, 2006f).

En junio de 2007 el ejecutivo federal presentó ante el Congreso una reforma a la LGDS y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Su objetivo era transformar al actual CONEVAL en un Consejo Nacional de Evaluación de las Políticas Públicas. Este también gozaría de autonomía técnica y abarcaría el gasto federalizado y los subsidios a las entidades federativas, incluyendo las aportaciones federales del Ramo 33 y el gasto reasignado. Su función sería entonces sujetar tales rubros a evaluaciones de logros y resultados y con ello emitir recomendaciones para la elaboración anual del presupuesto de egresos. El Consejo trabajaría en coordinación con las Secretarías de Hacienda y de la Función Pública, que serían las responsables de validar los indicadores estratégicos y de gestión para evaluar el desempeño de la administración. El Consejo también tendría facultades de revisar los presupuestos entregados a los estados, aunque para respetar la autonomía de los gobiernos estatales, las revisiones las realizarían instancias locales independientes, aunque gobernadores y alcaldes podrán firmar convenios con el Consejo para facilitar las evaluaciones y recibir la asistencia técnica para implementar sistemas de evaluación (*Reforma*, 2007). Esta iniciativa buscaba llenar el vacío considerable en cuanto a la evaluación del gasto público federal y en especial de aquellos fondos ejercidos directamente por estados y municipios con altos niveles de discrecionalidad y opacidad. Por tanto, sus implicancias para los gobiernos estatales no son menores, lo que explica cierta reticencia de los partidos para abordar el tema.

Hubo otro episodio de controversia significativo. En agosto de 2008, el Gobierno Federal introdujo una modificación al reglamento de la Ley, adicionando un artículo relativo a los padrones de beneficiarios. El nuevo artículo (19 bis) planteaba que “el Gobierno Federal podrá informar a los beneficiarios sobre los servicios y prestaciones contenidos en los programas de desarrollo social, observando las disposiciones legales aplicables” (Secretaría de Gobernación, 2008). Los artículos 18 a 21 del Reglamento normaban el proceso de incorporación de los beneficiarios de los programas y restringía bastante el uso de la información por parte del gobierno y expresamente prohibía el uso de los padrones de beneficiarios con fines político-electorales. El nuevo artículo atemperaba esa situación, pues informar a los beneficiarios sobre beneficios y prestaciones de los programas no impide acciones de comunicación e incluso de propaganda en tiempos electorales. Ante el cambio, el PRI señaló el posible uso político-electoral de los padrones desde la Comisión de Desarrollo Social, denunciando el supuesto envío a los domicilios de los beneficiarios de propaganda y una carta firmada por el Presidente. El PRD, por su parte, hizo un llamado a constituir un padrón único de beneficiarios de todos los programas federales (*Reforma*, 2008b; *Mural*, 2008).

Asimismo, en junio de 2008 legisladores del PRI y PRD anunciaron que trabajarían en una propuesta conjunta de reforma a la LGDS y que el primero apoyaría una iniciativa presentada por el segundo. Es significativo que la argumentación de estos legisladores consistía en para “terminar con la discrecionalidad en el otorgamiento de apoyos y con el uso de recursos con fines electorales que ha caracterizado a los últimos dos gobiernos federales panistas”. Para ello la iniciativa favorece otorgar más atribuciones al CONEVAL, para que sea un órgano de Estado que garantice la transparencia, eficacia y eficiencia en el combate a la pobreza, descentralizar más el gasto social dando a los gobernadores un papel en la asignación de los recursos federales dedicados al desarrollo social, establecer candados para el nombramiento de los delegados federales de la SEDESOL con el fin de evitar el arribo de operadores políticos a la instancia que implementa los programas federales a nivel estatal, y cambiar el concepto de “beneficiarios” por el de “derechohabientes” (*Reforma*, 2008g). No obstante, la reforma no prosperó por la reticencia del PAN (*Reforma*, 2008c). Además de la ausencia de consensos, se sumaron también las prioridades legislativas del propio gobierno: a finales de 2008 la Secretaría de Gobernación parecería haber recomendado a los senadores del PAN postergar la reforma de la política social y priorizar la agenda gubernamental en materia energética, de seguridad y de justicia (*Reforma*, 2008a).

En esta iniciativa sobresalen dos elementos de continuidad con respecto a la dinámica de cambio que ha caracterizado al sector de la política social en el período entre 1995 y 1997. Por un lado, la intención continua por ‘desarmar’ a la SEDESOL y otras dependencias federales para acotar cada vez más el uso discrecional o clientelar de los recursos, mediante el fortalecimiento de la autonomía y poder de supervisión del CONEVAL y otras instancias. Ese curso de acción sigue justificándose en términos de la necesidad de una política social de Estado, no clientelar y transexenal. Por el otro, se encuentra la búsqueda por parte de los dos partidos de oposición de acotar al Gobierno Federal, pero a veces también con la intención de abrir espacios para que los gobernadores y municipios tengan injerencia en la canalización de los programas de desarrollo social, sin claros mecanismos de rendición de cuentas. Ello se justifica en términos de la necesidad de una política social de Estado respetuosa del federalismo, así como de las virtudes de la descentralización en la ejecución de políticas públicas. De esta manera, de entre el conjunto de disposiciones contenidas por la Ley, los mayores avances observados, y donde ha habido menos controversia, ha sido en materia de evaluación y medición de la pobreza. Asimismo, el consenso que permitió la aprobación de la Ley aparece como un momento excepcional.

IV. Reflexiones sobre la LGDS y el consenso que le dio origen

A. Actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales: elementos que facilitaron o inhibieron el consenso y la continuidad

El Cuadro 8 resume el conjunto de elementos abordados para caracterizar las especificidades del caso de la LGDS en México⁵². Sobresalen tres características centrales del proceso: el peso de algunos factores específicos (en especial de inercias de decisiones y experiencias anteriores), una factibilidad política que descansó fuertemente en que los contenidos no alteraron la orientación general de la política social, de las transferencias federales a estados y municipios, así como una voluntad política (inicial) por parte de los actores principales de lograr un consenso a pesar de grandes diferencias y retrasos. Dicha voluntad es reconocible en las estrategias de negociación y la disposición a ceder en varios puntos importantes. No obstante, esa voluntad fue decreciendo conforme se acercaron los comicios federales de 2006 y avanzaba un proceso generalizado de creciente polarización política.

a) Los actores

Un examen de los actores más relevantes nos lleva a relevar que en este caso confluyeron los tres poderes del Estado en distintos momentos del proceso. En un primer momento destacan las interacciones entre Legislativo y Ejecutivo en donde se desenvuelve el proceso de elaboración de la Ley. Son particularmente reconocibles los intercambios y negociaciones entre los tres principales partidos, cada uno con sus propias iniciativas de Ley claramente correlacionadas con sus posturas ideológicas, pero también sensibles a diversos actores que indirectamente inciden sobre los contenidos. Gobernadores, grupos corporativos y sindicales del sector salud y del sector educación no llegan a movilizarse directamente, pero los partidos eran sensibles a estos pues la iniciativa final de Ley opta por no modificar la asignación federal de recursos a estados y municipios en las áreas educativa, de salud y de infraestructura social básica. En ese

⁵² Los paradigmas y consideraciones teóricas mencionadas se detallan en Maldonado y Palma (2013).

sentido, este resultado es consistente con otros diagnósticos que ven en México un país caracterizado por estructuras desiguales de poder en el que ciertos actores corporativos (privados y sindicales) mantienen gran influencia sobre el proceso de definición de políticas y el funcionamiento de las instituciones económicas, lo que tiende a reproducir la estructura de desigualdad (Elizondo Mayer-Serra, 2009, pág. 152). En buena medida, el (breve) consenso que permitió aprobar la Ley fue factible porque el proyecto final no amenazaba directamente los intereses establecidos.

En otras coyunturas o sectores de la política pública, el Gobierno Federal tiene abierta la posibilidad de alcanzar un acuerdo con uno de los partidos opositores —en general el PRI— pero no en este caso. Otro indicador de ese liderazgo fue la decisión inicial de dejar en manos del Congreso la presentación de iniciativas, lo que retrospectivamente puede verse como un acto que probablemente generó confianza dentro del poder legislativo. Por el otro, los partidos de oposición, y en particular los legisladores del PRD en las Comisiones de Desarrollo Social, participaron activamente y, cuando menos hasta la publicación del Reglamento en 2005, fueron interlocutores activos e interesados en sacar adelante una Ley que formaba parte de la agenda de ese partido desde la legislatura 1997-2000.

Otro grupo de actores que desempeñó un papel importante en la factibilidad de dicho consenso fueron diversos liderazgos intragubernamentales, parlamentarios y de varios actores de contexto, esencialmente académicos. Así, es reconocible de parte de la SEDESOL un esfuerzo por alcanzar dicho consenso a pesar de grandes retrasos, tanto en la aprobación de la Ley, como en la publicación del Reglamento y la implementación de ambos.

En cuanto a los actores de contexto, son identificables diversos liderazgos que desde las columnas de opinión, los centros de investigación o diversos organismos internacionales fueron referentes importantes tanto en la discusión de los proyectos de Ley, como durante la controversia constitucional. Ello a veces concierne a una sola persona, como en el caso de Julio Boltvinik quien no solamente era un experto consagrado en materia de medición de la pobreza de un centro de investigación prestigioso, sino que simultáneamente fue asesor y diputado del propio PRD (de hecho, coautor de las iniciativas de Ley) y también un columnista en uno de los diarios de mayor circulación nacional⁵³.

Es de destacar el hecho de la ausencia de los propios beneficiarios de los programas sociales como grupo de interés o incluso como interlocutor. Esto probablemente se debe a que, de entrada, no se trataba de un sector fuertemente organizado y, sobre todo, porque las iniciativas de Ley en lo inmediato no afectaban el acceso y funcionamiento de los programas.

b) Prácticas y estrategias

En cuanto a las prácticas y estrategias identificadas, observamos en primer lugar *negociaciones de tipo cupular* dentro de las Comisiones de Desarrollo Social de la Cámara y con la participación informal del Gobierno Federal a través de contactos recurrentes con los legisladores.

Como se dijo, sobresale en la estrategia gubernamental la voluntad de lograr un consenso, a costa de ciertos retrasos y de cesiones importantes, siempre y cuando no se modificara la orientación de la política social federal y manteniendo un fuerte énfasis en la focalización de los programas. En el caso del PRD se subrayó también la voluntad de lograr avances en un punto central de su agenda legislativa, con la clara intención de plasmar una orientación más universalista y garantista a la política social. En el caso del PRI, el PRD y un sector dentro del Gobierno Federal⁵⁴ también se identificó la intención de limitar el uso discrecional y político-electoral de los programas sociales del Gobierno Federal. Además, en el PRD y el PRI durante todo el periodo se observa un interés estratégico centrado en evitar el uso clientelar de recursos fiscales por parte de un nivel de gobierno que no controlan, sin que ello deba extenderse a los otros niveles de gobierno. En el caso específico del PRI, se trató de un actor que presentó una iniciativa de Ley intermedia en muchos aspectos, y se posicionó ‘al centro’ de las iniciativas de los otros dos

⁵³ En el caso de la Suprema Corte de Justicia, sobresale la asesoría que ésta solicitó a expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México para guiar el proyecto de fallo. Otro caso es el Rodolfo de la Torre, académico de la Universidad Iberoamericana, asociado también al PNUD y autor de una columna en el diario El Universal.

⁵⁴ Se trata de las corrientes ‘cívica’ y ‘técnica’ dentro de la SEDESOL identificadas por Hevia de la Jara (2009).

partidos. También se caracterizó por buscar mayores facultades y espacios para los gobiernos estatales y municipales en la orientación de los programas federales, aunque con poco éxito. Más allá de los acuerdos o coincidencias iniciales y las estrategias de cada partido, también se subrayó una voluntad amplia pero decreciente de lograr acuerdos, conforme avanzó un proceso de polarización político-electoral al acercarse la elección de 2006. Es por ello que la orientación inicialmente de búsqueda de consensos durante la creación de la Ley, cede a una estrategia más confrontacional por parte de los actores principales tras la publicación del Reglamento en 2005.

En cuanto a la *representación de intereses sectoriales o corporativos* mediante operaciones que están fuera de la normativa, en este caso se trata de una presencia indirecta —incluso, por omisión— expresada en la reticencia de los legisladores del PAN y el PRI a modificar los esquemas existentes para la asignación de los fondos federales a estados y municipios en materia de salud, educación e infraestructura social que sí estaban presentes en las iniciativas del PRD. Al omitir este tema (y además dejar fuera del dominio del CONEVAL atribuciones de fiscalización en ese rubro) la Ley no era susceptible de movilizar actores poderosos como los gobernadores y los sindicatos del área educativa y de la salud. Es de subrayar que en caso de que esos actores hubieran entrado a las negociaciones, la factibilidad política de la Ley hubiera sido mucho menor.

Con respecto al *empleo de mecanismos informales* de negociación, sobresalen los contactos cercanos entre representantes de SEDESOL y el grupo parlamentario del PAN con el que hay una clara (y esperable) coordinación, pero también la interacción y consultas con diversos expertos y redes de conocimiento académico, así como consultas entre legisladores federales y gobernadores durante la negociación de la Ley.

En materia de *asignación y repartición de los dividendos*, reconocimiento y de los costos políticos con respecto a la elaboración y aprobación de la Ley, por una parte los actores principales (gobierno y partidos) pudieron compartir el ‘crédito’ por impulsar algunos objetivos como lograr una política social ‘de Estado’, darle por primera vez un cumplimiento más explícito a los derechos sociales contenidos en la constitución, lograr políticas sociales más eficientes y controladas, asegurar un gasto social creciente y crear instancias para una política social nacional respetuosa del federalismo. En cuanto a los costos asumidos por las partes, el gobierno asumió hasta 2005 el costo de numerosos retrasos en la negociación e implementación de la Ley y su reglamento, con el fin de lograr consensos. En el caso del PRD, el proyecto final de Ley omitió numerosos aspectos de sus ambiciosas iniciativas como la definición en la Ley de criterios para asignar fondos a estados y municipios o la creación de una procuraduría social a cambio de la inclusión de las disposiciones sobre gasto social, la creación de un CONEVAL formado por académicos y la inclusión de criterios multidimensionales en la medición de la pobreza.

Durante todo el proceso las estrategias están marcadas por la *elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles*, así como el uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales. En las declaraciones de los legisladores del PRI y el PRD claramente se reconocen constantes cuestionamientos a la eficiencia de las políticas sociales federales y denuncias relativas a su uso político-electoral por parte del Gobierno Federal. En el caso del PRD, se suma además un cuestionamiento constante a la focalización de los programas federales, al modelo ‘neoliberal’ que anima a la política social, así como los llamados a darle prioridad a la garantía de derechos sociales y al gasto social por encima de consideraciones de tipo económico. En el caso del Gobierno Federal y del PAN los temas más recurrentes son la necesidad de mayor eficiencia, focalización y corresponsabilidad en las políticas sociales, así como mayor coordinación y rendición de cuentas entre niveles de gobierno. Una referencia recurrente es hacia el abandono de políticas ‘asistencialistas’ que generan dependencia en oposición a políticas ‘integrales’ en donde los beneficiarios sean corresponsables de su propio desarrollo. Como se puede apreciar más adelante, la elaboración de discursos y justificaciones sobre las alternativas posibles están íntimamente ligados con las ideas y marcos conceptuales que caracterizan a este proceso.

En lo que concierne *al manejo de medios y a la interacción con la opinión pública*, PRI y PRD denunciaron consistentemente el uso político-electoral de los programas ante la prensa y alegaron la intención más o menos velada del Gobierno Federal de darle a la SEDESOL un poder excesivo sobre la

ejecución y evaluación de programas y sobre la determinación de población objetivo, algo que debía ser combatido. En el caso del Gobierno y el PAN, se argumentaba que la prioridad central era lograr mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en la política social y construir una política social ‘no asistencialista’ (es decir focalizada y subsidiaria al esfuerzo individual) y ‘de Estado’.

c) Ideas y marcos conceptuales en la LGDS y su Reglamento

En términos más generales, la movilización de ideas y marcos conceptuales de la política social por parte de los actores es sumamente representativa de las controversias observadas en América Latina para ese sector de política pública. En ello, los *contrapuntos* entre las posiciones del PAN y el PRD que se derivan de sus iniciativas y controversias son particularmente significativos. Los principales actores compartían algunos elementos globales de diagnóstico (descoordinación de las políticas sociales entre niveles de gobierno, niveles inaceptables de pobreza y desigualdad que requieren intervenciones sostenidas de política, mediante mayor gasto social) pero diferían en cuanto a cómo obtener los recursos fiscales, así como en la orientación más o menos garantista o focalizada de las políticas y programas.

En el caso del PAN claramente se mira al *Estado como un actor subsidiario al esfuerzo individual en la creación de riqueza y bienestar social*, tiende a identificar como sujetos de la política social a los grupos u hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que apela a la imagen del ‘beneficiario’ como principal sujeto de política. En el caso del PRD, el Estado es identificado como principal promotor y garante del bienestar social, con respecto al conjunto de la población, lo que remite a la imagen del ‘ciudadano’ como principal sujeto de la política social. Ello está vinculado a discrepancias en cuanto a la *manera de concebir la ciudadanía y la democracia*: en el caso del PAN la ciudadanía representa un conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar, mientras que para el PRD la ciudadanía se mira como un conjunto de derechos universales cuya garantía es deber del Estado y se traduce en la garantía universal de ciertos niveles de bienestar. En ello se aprecia también el contrapunto entre la igualdad entendida como *igualdad de oportunidades versus la igualdad entendida como igualdad de resultados*.

Esto conlleva a su vez *visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social*. Para el PRD, el gasto social se identifica como prioridad que debe primar sobre otros objetivos de política, por ejemplo, económica, mientras que para el PAN y el PRI el gasto social es un instrumento válido pero supeditado a la disponibilidad de recursos y al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo que justifica su focalización sistemática. Claramente, también se identifica la oposición entre la focalización como modalidad principal de una política social subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, compensatoria para quienes no logran valerse por sí mismos y ‘corresponsable’, vale decir, condicionada a algún esfuerzo o contraprestación. En oposición, los proyectos del PRD apelan a la garantía universal de ciertos satisfactores mínimos y a la focalización aceptable únicamente como medio para universalizar el goce de ciertos derechos sociales.

Es notable que estas diferencias se tradujeron también en controversias *sobre los instrumentos y objetivos técnicos de las políticas de bienestar y protección social*. A lo largo del periodo, el Gobierno Federal desarrolla y defiende una medición de la pobreza a través del ingreso de los hogares vía la definición oficial de líneas de pobreza, lo que contrasta con la idea de una medición multidimensional de la pobreza y de necesidades insatisfechas que el PRD impulsaba en sus iniciativas de Ley y que fueron incluidas en el proyecto final. En el caso del PAN, la contraloría social y la evaluación autónoma de los programas son identificados como mecanismos de control y de eficiencia de los programas, algo en lo que el PRD coincide pero desde la necesidad de limitar el uso clientelar de los recursos por parte del Gobierno Federal. Finalmente, otra dicotomía interesante es la del apoyo al sector social de la economía, cuya mención también quedó plasmada en el proyecto final. En el caso de los anteproyectos del PAN éste se mira como el reconocimiento de y el apoyo desde el gobierno a las acciones de desarrollo social de ‘organizaciones intermedias’, mientras que en el caso del PRD se trata más bien del apoyo directo a organizaciones productivas de sectores con escasos recursos (cooperativas, por ejemplo) con el fin de apuntalar la ‘economía popular’.

d) Factores

Más allá de la identificación de los actores, de sus prácticas y estrategias, y de los marcos conceptuales que movilizaron, este estudio ha resaltado el papel de ciertos factores determinantes para explicar el desenlace y las características del proceso propiamente institucional, así como para entender los contenidos de la iniciativa final.

En primer lugar, sobresalen *inercias burocráticas y de políticas y decisiones anteriores*: por un lado experiencias previas con la creación de instituciones autónomas o ‘ciudadanas’ originadas por consenso entre los partidos como fórmula para regular arenas de conflictividad y desconfianza. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) para regular la arena electoral y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para implementar la garantía del acceso a la información pública son antecedentes particularmente notorios para la creación del CONEVAL⁵⁵. En segundo lugar los efectos de la creación, continuidad, expansión, legitimación y consolidación del programa PROGRESA-Oportunidades definieron algunos de los rasgos centrales que la Ley trató de imprimir a los programas sociales federales: evaluaciones externas, padrones de beneficiarios, focalización y corresponsabilidad de los beneficiarios, entre otros. Así, el peso de las decisiones de política pública tomadas en la coyuntura crítica de los años 1995 a 1997 —descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios, privatización e individualización de los sistemas de pensiones y la creación del propio PROGRESA, entre otros— desempeñan un papel central sobre los contenidos finales de la Ley y sobre su factibilidad política.

Además de las inercias de decisiones o políticas anteriores, la determinación de los actores con poder de veto y la definición de sus estrategias están fuertemente vinculadas a *las normas y procedimientos existentes* para la aprobación y constitucionalidad de leyes y a la correlación entre las fuerzas políticas. Por un lado, se subrayó el peso de las disposiciones legales y constitucionales para determinar la ruta y los pasos para la aprobación de la ley. Sobresale la necesidad de un acuerdo sucesivo en ambas cámaras federales, las características del poder de veto presidencial, los procedimientos para entablar una controversia constitucional y el peso del principio de no reelección y de las características del sistema electoral sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios, que son disciplinados y tienen un mando centralizado. Estos elementos, aunados a la ausencia de mayorías absolutas en ambas cámaras (gobierno dividido) y el tripartidismo resultante de la creciente competencia electoral determinaron a su vez la necesidad del apoyo de al menos dos de los tres grandes partidos para aprobar toda iniciativa. También determinaron que el partido del presidente —en este caso el PAN— podía amenazar con hacer uso del poder de veto presidencial ‘total’, ya que el tamaño de su grupo parlamentario en ambas cámaras le permitía bloquear la mayoría de dos tercios que se requiere para superar un veto del ejecutivo, lo que claramente acotó el número de actores formales involucrados. Estos factores le dan gran relevancia al hecho de que un consenso de los tres partidos principales fuera posible y ponen de relieve el empeño por parte del gobierno federal de lograr un acuerdo general antes que un acuerdo separado con alguno de los dos grandes partidos de oposición.

Lo anterior se debe a que la Ley aborda un ámbito de acción pública marcado por grandes *tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos sociales, económicos y fiscales*: altos niveles de pobreza y desigualdad, poca capacidad fiscal del Estado, un gasto social regresivo con excepción del focalizado, una estrategia gubernamental centrada en la focalización y subsidiariedad de la política social, tensiones recurrentes con respecto al uso político-electoral de los programas sociales y una reforma tributaria bloqueada por ausencia de consensos en torno a quién gravar y cómo repartir lo gravado. Las iniciativas presentadas —en especial las del PRD— interpelaban y exacerbaban varias de estas tensiones. El proyecto final de Ley no las resolvió, pero su contenido está claramente marcado por estas: disposiciones con respecto al gasto social, un ‘fondo de contingencia’ que quedó sin una implementación concreta; poca claridad con respecto a la progresividad del gasto; un avance en términos de mayores mecanismos de rendición de cuentas con respecto a los programas sociales federales, pero manteniendo la relativa opacidad a nivel de la ejecución de fondos federales por parte de estados y

⁵⁵ No en vano varios de los columnistas citados llegaron a referirse al CONEVAL como un ‘IFE de la pobreza’ o un ‘IFE social’.

municipios; una controversia constitucional en torno a si la focalización quedó plasmada en el reglamento de la Ley como modelo único de la política social que la corte resolvió subrayando que ésta necesariamente debe hacer uso de la focalización para atender a la población en pobreza o vulnerabilidad lo que en sí no cierra la puerta a eventuales programas o beneficios universales.

Desde el punto de vista percepciones acerca de los *acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales* destaca la alternancia en el gobierno federal en 2000 y la llegada de una administración con una agenda de mayor transparencia y de colaboración con organismos internacionales y de la sociedad civil. Ello explica en parte la integración de varios elementos institucionales de los proyectos del PRD en el proyecto final. Por otra parte, sobresale que, durante la negociación de la ley, los actores coinciden en la necesidad de un marco institucional para las políticas sociales, la dispersión de acciones y programas sociales federales, la falta de coordinación entre niveles de gobierno y, sobre todo la falta de consensos en torno a los criterios para determinar la población objetivo de la política social, para normar el goce efectivo de derechos sociales, para medir la pobreza o el bienestar y para definir el gasto social. La Ley puede mirarse como una respuesta a estos dilemas.

Al mismo tiempo, los avances logrados en materia de medición y evaluación de programas sociales son inseparables de las *capacidades y recursos individuales y colectivos preexistentes*. Desde el punto de vista técnico, en años anteriores se había acumulado experiencia gubernamental y, en ciertos centros académicos, había un saber hacer en materia de evaluación de impacto de programas sociales y medición de la pobreza. Esto se debió en parte a la propia evaluación de PROGRESA-Oportunidades, pero también por las evaluaciones exigidas a los programas sociales por los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación. La definición de tres líneas oficiales de pobreza por parte del Gobierno Federal en 2001-2002 también constituyó un antecedente importante. En cambio, en lo concerniente a los recursos financieros disponibles, el margen de acción en materia fiscal era limitado debido a la baja capacidad de recaudación, la falta de acuerdos en torno a una reforma fiscal y la prioridad otorgada al mantenimiento de un déficit público bajo. Esta disponibilidad limitada de margen fiscal limitaron las posibilidades de que la Ley alterara por sí sola los determinantes del nivel de gasto social, aunque sí introdujo un candado para evitar su disminución. Desde el punto de vista comunicacional, el prestigio y legitimación internacional del programa PROGRESA-Oportunidades constituyó un antecedente importante para justificar los contenidos de la Ley en materia de focalización, evaluación y diseño de los programas. La disponibilidad de información técnica y la gestión de la política social también orientaron el alcance de la Ley en materia de evaluación y medición de la pobreza. La capacidad técnica instalada de instancias gubernamentales (CONAPO, INEGI Y SEDESOL) y de diversos centros académicos explica la ambición de la Ley de generalizar ciertas prácticas y dispositivos técnicos para el conjunto de los programas sociales federales. Asimismo, la experiencia de PROGRESA-Oportunidades situó a la focalización de transferencias condicionadas a la población en pobreza extrema y a la evaluación de resultados de los programas como innovaciones o instrumentos en boga que fueron retomados y generalizados.

Habiendo caracterizado el caso de la LGDS se pueden identificar mejor los *elementos que parecen haber inhibido o favorecido el surgimiento de un consenso*. En el escenario descrito de gobierno dividido, sobresale el acuerdo en un tema eminentemente sensible, pero también un acotamiento del alcance final que exigió el acuerdo. En efecto, a pesar de que el contenido de algunas de las iniciativas hubieran modificado la asignación de fondos federales a estados y municipios en materia educativa, de salud y de infraestructura social básica, la Ley finalmente aprobada acotó su alcance, limitándose a establecer algunas disposiciones sobre el gasto social en el Presupuesto de Egresos; crear una instancia encargada de la evaluación de los programas sociales federales, (pero no de las transferencias a estados y municipios); orientar la medición de la pobreza con base en dimensiones explicitadas por la Ley, y crear una serie de instancias para favorecer la coordinación al interior del Gobierno Federal y entre éste, estados y municipios. La garantía de derechos sociales también fue acotada en el proyecto final y la 'zona gris' entre los derechos mencionados, la multitud de programas y fondos definidos como de interés público, y las disposiciones relativas a la focalización o no de estos respondió en buena medida a la falta de un consenso en materia fiscal.

El caso de la LGDS muestra que la conciliación de posiciones e intereses opuestos tiene un costo en términos del resultado final y presenta siempre una dificultad para quienes participan en el proceso: quién cede más o menos recursos, tiempo, costos, prestigio o terreno ideológico por la adopción de una iniciativa. En un extremo, el consenso puede alcanzarse en temas de baja relevancia social, económica o política debido a que, justamente, los intereses y valores de los actores involucrados no son percibidos como puestos en jaque. El consenso en ese caso es factible pero también banal. En un segundo caso, las posiciones son poco distantes y se logra un acuerdo aceptable con cierta facilidad. Pero justamente es en asuntos donde las posiciones son lejanas y existe tanta polarización y afectación de intereses que suelen requerirse acuerdos que son sumamente improbables. La LGDS muestra lo frágiles y breves que son las ventanas de oportunidad en este último caso.

Sobre todo, se ha insistido en que una potente lógica subyacente que animó dicho acuerdo fue la voluntad de no alterar el modelo de política social adoptado en años anteriores y seguir ‘atando las manos del Gobierno Federal’ en materia de política social⁵⁶. Es a la luz de eso que cobra sentido el acuerdo en torno a disposiciones como la creación del CONEVAL, la evaluación de los programas y la medición de la pobreza. Estas disposiciones extendían a todos los programas sociales federales varios mecanismos de control a los que ya estaba sujeto el programa PROGRESA-Oportunidades, pero sin afectar espacios de relativa opacidad en el manejo de los recursos transferidos y ejecutados directamente a nivel de estados y municipios, en donde residen las principales bases de apoyo de los partidos de oposición.

B. Lecturas sobre la LGDS a la luz de diversos paradigmas analíticos de la ciencia política

De la ‘caja de herramientas’ que constituyen los distintos paradigmas explicativos provenientes de la ciencia política, se pueden extraer varias lecturas hasta cierto punto complementarias⁵⁷. Desde un paradigma centrado en el *pluralismo y la teoría de los grupos de interés*, la factibilidad política de la LGDS puede interpretarse como resultante de un proyecto final que no cuestionaba los intereses de grandes actores organizados. En la medida en que los partidos en el Congreso son sensibles a las preferencias de estos grupos, la comparación de las iniciativas presentadas con el proyecto final permite inferir que este no alteró acuerdos previos, en especial los mecanismos que rigen la transferencia de recursos federales a estados y municipios en materia de salud, educación o infraestructura social básica. También permitiría resaltar la ausencia de los beneficiarios de los programas sociales como grupo de interés organizado, lo que se explica por las dificultades de estos para actuar colectivamente —dada su dispersión y la multiplicidad de programas—pero también por el hecho de que la Ley como tal no altera en lo inmediato las condiciones de acceso a los programas y beneficios. Más allá de estos aspectos importantes, dicho enfoque tendría poco qué decir sobre los contenidos de la Ley como política pública, así como sobre las motivaciones que llevaron a buscar largamente un acuerdo y un consenso.

Visto como un proceso estratégico de toma de decisiones, la negociación y aprobación de la Ley puede explicarse mediante los incentivos derivados de los procedimientos y normas institucionales y de la interacción estratégica entre los actores principales. En efecto, las reglas y procedimientos del proceso legislativo, las facultades constitucionales de los poderes y órganos involucrados, la configuración político-electoral de las cámaras y las consecuencias del sistema electoral sobre el grado de disciplina y la interacción de los grupos parlamentarios determinan la dinámica y secuencia de las negociaciones. Estos elementos permiten identificar un grupo pequeño de *actores formales con poder de veto*, así como la secuencia y etapas del proceso y las opciones abiertas para los actores; sobre todo, permiten subrayar lo significativo de un proyecto aprobado por unanimidad aún cuando otros desenlaces eran posibles y

⁵⁶ Es cierto que en ello, tanto en el paso de PROGRESA a Oportunidades como en la aprobación de la Ley, hay evidencia de ‘corrientes de políticas’ que impulsaron diversos esfuerzos para despolitizar relativamente la operación de los programas y luego extender esa lógica al conjunto de programas sociales (Hevia de la Jara, 2009). No obstante, la persistencia de polémicas, denuncias e incluso la introducción de algunos elementos en los programas durante la coyuntura electoral de 2006, mostraron los límites de tales coaliciones al interior del gobierno. En cambio, los partidos opositores al gobierno (PAN y PRD en 1997-2000 y PRI y PRD después de 2000) mantuvieron acciones para acotar el uso discrecional de los recursos públicos por parte del gobierno federal destinados a los más pobres.

⁵⁷ Ver Maldonado y Palma (2013).

probables, como por ejemplo un acuerdo separado entre el gobierno y uno de los partidos de oposición, como tiende a ocurrir con mayor frecuencia en otros sectores o coyunturas. Finalmente, también permite integrar el papel indirecto de actores informales con poder de veto, como pueden ser los gobernadores, sindicatos u organizaciones del sector educativo y de salud. Esta lectura, sin embargo, ayuda menos a entender los contenidos de la Ley, la argumentación y las polémicas entre los actores y la significancia de la Ley en el mediano y largo plazo.

Enfoques sociológicos ligados al neo-institucionalismo organizacional ofrecen una lectura similar. En la medida en que la Ley generaliza a todos los programas aspectos ya presentes en el programa PROGRESA-Oportunidades, esta puede verse como un ejemplo de inercia organizacional en que un modelo de política social surgido en la SEDESOL termina aplicándose al conjunto de programas federales. En una lectura así, el advenimiento de la Ley puede describirse parcialmente como una *ventana de oportunidad política* en que la factibilidad política del consenso se debe a la confluencia de las corrientes de los problemas, las soluciones y la política. En la corriente de ‘las soluciones’ o ‘las políticas’, la implementación del programa PROGRESA-Oportunidades y la acumulación de conocimiento técnico en materia de evaluación de programas y medición de la pobreza venían generando una serie de modalidades de articular y definir los programas. En la corriente de los ‘problemas’, varios de los aspectos que aborda la Ley llevaban un buen tiempo en la agenda pública —uso político-electoral de los recursos públicos, proliferación, ineficiencia y descoordinación de los programas, necesidad de focalizar recursos escasos hacia los más pobres en ausencia de una mayor capacidad recaudatoria y falta de coordinación entre los niveles de gobierno— tanto en círculos gubernamentales como académicos. Esta ventana ‘parcial’ termina por desembocar en la adopción de una decisión una vez que la corriente de la ‘política’ genera una posibilidad de consenso. Dicho consenso, como se mostró, descansó en varios elementos (agenda gubernamental más favorable a la transparencia y la rendición de cuentas que en el pasado y liderazgo de la SEDESOL para buscar activamente un consenso a pesar de largas negociaciones; liderazgo del PRD para avanzar en su agenda legislativa; interés de PRI, PRD y ciertas corrientes intra-gubernamentales en poner candados adicionales al uso político-electoral de los recursos por parte del Gobierno Federal y mejorar su eficiencia). Esta lectura es atractiva desde el punto de vista descriptivo y ayuda a entender por qué en ese momento y no antes (o después) se aprobó la ley. Dicha ventana de oportunidad fue relativamente breve: se abrió con la llegada de un nuevo gobierno de alternancia en 2000 y se cerró a partir de 2005 conforme fue avanzando en el ámbito político una creciente polarización al acercarse los comicios de 2006. La principal limitación es también el sello descriptivo y coyuntural de esta lectura, pues dice poco sobre los determinantes de los contenidos de la Ley los vínculos del proceso con la dinámica político-electoral de mediano y largo plazo.

Los enfoques cercanos al *neo-institucionalismo cognitivo* en este caso tienen la ventaja de orientar la atención hacia los contenidos del proceso, a saber, los modelos de política social, los argumentos y narrativas instrumentalizados por los actores. Como se señaló, una manera de interpretar la discusión en torno a la Ley, su reglamento y la controversia constitucional que le siguió es como una pugna entre dos visiones muy distintas sobre la política social, vinculada a maneras diferentes de entender la ciudadanía, el papel del Estado y la creación de riqueza y bienestar social. Estos paradigmas se traducen en maneras muy distintas de entender el papel de la focalización o la corresponsabilidad en las políticas sociales y, como se subrayó, su incompatibilidad se traduce en aspectos vagos o contradictorios de la propia Ley. Estos enfoques también nos ayudan a resaltar el papel crucial de ciertos actores de contexto —redes y contactos de académicos y especialistas— en la difusión, discusión y concretización de modelos o instrumentos de política. Sobre todo, ofrece una lectura específica, a saber, la Ley como un proceso de aprendizaje e innovación en el cual una serie de instrumentos de política originados (‘inventados’) en un caso paradigmático —PROGRESA-Oportunidades— son extendidos hacia el conjunto de los programas sociales federales, en el marco de la consolidación de un modelo específico de política social. Este está, en términos generales, focalizado hacia los más pobres, es subsidiario al esfuerzo individual y por tanto temporal. No obstante, más allá de las ‘batallas de sentido’ y las discusiones propiamente técnicas en torno a la construcción de modelos de acción pública que caracterizan al proceso, los enfoques cognitivos nos dicen poco sobre las tensiones distributivas y políticas entre los actores, en especial con respecto al uso clientelar de los recursos, la presencia de intereses que limiten el rango de opciones posibles y en general sobre el punto de encuentro entre la LGDS y el proceso de cambio político más

general. Es decir: en este caso de estudio tales enfoques nos ayudan a resaltar un aspecto central —la presencia de modelos de acción pública en pugna instrumentados por actores identificables— pero no sobre la dinámica política que anima al proceso.

Visto como parte de un proceso de cambio en un sector de política pública —la política social federal— el *neo-institucionalismo histórico* ofrece una lectura más completa, a nuestro juicio capaz de integrar los aportes parciales recién expuestos. Ayuda a caracterizar mejor la dinámica del caso, como un momento importante dentro de un proceso de cambio incremental en donde resalta un patrón de dependencia con respecto a decisiones y programas anteriores, adoptados en un periodo relativamente breve, a saber, la ‘coyuntura crítica’ de 1995-1997. En efecto, es difícil comprender los contenidos y alcance de la LGDS y el consenso que lo hizo posible sin hacer referencia al surgimiento, legitimación y consolidación del Programa PROGRESA-Oportunidades, así como al conjunto de medidas que reorientaron la política social federal durante esa coyuntura ‘crítica’. Se trató de un momento hasta cierto punto excepcional, en el marco de la profunda crisis económica y política de 1995, de la reforma acelerada de los sistemas de protección y de política social hacia un modelo más residual y liberal, y de presiones considerables sobre el gasto público en donde la focalización fue consolidándose como mecanismo para hacer más eficiente el uso de recursos fiscales escasos. Además, esas decisiones se tomaron durante los últimos años en donde el Gobierno Federal contó con una mayoría absoluta en ambas cámaras del legislativo y, en ese sentido, gozaba de mayores márgenes de maniobra que de 1997 en adelante. Este enfoque también permite mirar las implicancias de largo plazo con respecto a las inercias clientelares que caracterizaron al sistema político mexicano, así como conectar a la Ley con la dinámica más amplia del proceso de cambio político y las consecuencias de la situación de gobierno dividido que prevalece desde 1997. El consenso que dio origen a la Ley está íntimamente relacionado con esa dinámica.

Una de las interrogantes que quedan es la fortaleza relativa del marco institucional instaurado por ese proceso ante cambios que pudieran alterar condiciones que hasta ahora se han mantenido constantes, como la situación de gobierno dividido. En otras palabras, hasta qué punto la LGDS ha representado un proceso de institucionalización de la manera de organizar y evaluar las políticas sociales del Gobierno Federal en México. En cierto modo, la LGDS y su Reglamento han establecido un marco institucional que ha tendido hacia un proceso de institucionalización parcial, cuando menos en materia de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales federales. Las mediciones de pobreza multidimensional propuestas por el CONEVAL y las evaluaciones de los programas han ido ocupando un lugar en general aceptado, tanto en el debate público como entre los actores políticos que intervienen en la definición de la política social federal. Es decir, no es que ambos aspectos estén exentos de controversias, sino que hay un creciente acuerdo en cuanto a que el Consejo desempeña una función importante, y menos controversial que procedimientos anteriores⁵⁸. No ocurre lo mismo, necesariamente, con los criterios de éxito o las maneras de ejecutar técnicamente las evaluaciones de los programas, pero esto se trata de un aspecto propiamente técnico que puede modificarse. La Ley también ha asentado con bastante fuerza la importancia otorgada a la focalización de la política social, aunque como mostró el fallo de la Suprema Corte (y el voto de oposición de uno de los Ministros), la ambigüedad de la Ley no cierra estrictamente la puerta a la introducción de programas de tipo universal. En materia de gasto social, el legado de la Ley es menos evidente no solo porque en ello intervienen periódicamente otros actores institucionales para definir el monto del gasto social (Secretaría de Hacienda y Cámara de Diputados), sino porque la disponibilidad de mayores recursos depende de un debate inconcluso sobre cómo aumentar la capacidad fiscal del Estado. Finalmente, en materia de gasto social haría falta corroborar el impacto de la Ley mediante un estudio sobre la evolución de los distintos rubros de gasto social, particularmente a la luz de lo ocurrido durante el periodo recesivo de 2008-2009. No obstante, es razonable mantener el diagnóstico establecido por estudios previos (de la Torre, 2004; Scott, López-Calva y de la Torre, 2005) según el cual la Ley introduce una serie de candados para dificultar recortes excesivos al gasto social, lo que ha sido bienvenido, pero no garantiza ni un manejo contracíclico del gasto, ni criterios para asegurar su canalización de manera progresiva.

⁵⁸ Como, por ejemplo, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza en 2001-2005 o las evaluaciones externas que directamente comisionaba la propia SEDESOL.

En general, cabe preguntarse si una alteración de la situación de gobierno dividido —es decir la eventual llegada de un Gobierno Federal con mayoría absoluta en ambas cámaras—podría desestabilizar el frágil equilibrio que sintetiza la Ley y los mecanismos de rendición de cuentas que establece sobre la política social federal (O'Donnell, 2003).

CUADRO 8 SÍNTESIS DEL CASO ESTUDIADO: ACTORES, FACTORES, PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS Y MARCOS CONCEPTUALES EN LA LGDS

Actores	Ideas y marcos conceptuales movilizados durante el proceso
<p><i>Actores con poder formal de decisión y con interés inmediato</i></p> <p>-Poderes: Cámaras del legislativo; Ejecutivo (SEDESOL); Suprema Corte de Justicia;</p> <p>-Partidos políticos: PAN, PRI, PRD (en contacto con grupos de interés y gobernadores, y sensibles a sus preferencias);</p> <p>-Liderazgos intra-gubernamentales y parlamentarios: miembros de las Comisiones de Desarrollo Social (CDS) de las Cámaras (autores de iniciativas), titular de SEDESOL y su equipo cercano.</p> <p>Actores de contexto:</p> <p>-Centros y redes de conocimiento: expertos, académicos, investigadores de universidades y asociados a organismos internacionales (BID, BM y PNUD) en materia de evaluación y medición de la pobreza.</p> <p>-Opinión pública: medios de comunicación masivos, en especial medios escritos (Columnistas etc.)</p>	<p><i>-Visión sobre el papel del Estado, el mercado, la comunidad y las familias en la generación de bienestar social</i></p> <p>Estado como principal promotor y garante del bienestar social vs Estado como actor subsidiario en la creación de riqueza y bienestar social</p> <p>Sujetos de la política social: grupos/hogares en situación de pobreza/vulnerabilidad ('beneficiarios') vs conjunto de la población con derechos sociales garantizados ('ciudadanos')</p> <p><i>-Concepciones acerca de la ciudadanía y la democracia</i></p> <p>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.</p> <p>Igualdad entendida como igualdad de oportunidades vs Igualdad entendida como igualdad de resultados.</p> <p><i>-Visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social</i></p> <p>Gasto social como prioridad que debe primar sobre otros objetos de gasto vs Gasto social como instrumento supeditado a la disponibilidad de recursos y equilibrios macroeconómicos, lo que justifica su focalización sistemática</p> <p>Focalización como modalidad principal de una política social subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, con corresponsabilidades y condicionalidades vs Garantía universal de ciertos satisfactores mínimos y focalización aceptable únicamente como medio de universalizar el goce de ciertos derechos sociales.</p> <p><i>-Enfoques, metodologías, técnicas e instrumentos concretos para la articular dispositivos de bienestar social y mecanismos de protección social</i></p> <p>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.</p> <p>Contraloría social y evaluación autónoma como mecanismos de control y de eficiencia de los programas.</p> <p>Apoyo al sector social para sostener acciones de desarrollo social de organizaciones intermedias vs Apoyo a organizaciones productivas para apuntalar la 'economía popular'.</p> <p>Diagnóstico compartido sobre la ausencia de un marco institucional para las políticas sociales; dispersión de acciones y programas; falta de coordinación entre niveles de gobierno</p> <p>Desacuerdo en cuanto a los criterios para determinar la población objetivo de la política social, para normar goce efectivo de derechos sociales, para medir la pobreza o el bienestar, para definir el gasto social.</p>

Cuadro 8 (conclusión)

Prácticas y estrategias Maniobras instrumentales en el marco de formas recurrentes de actuar.	Factores Dinámicas, circunstancias, inercias institucionales que contribuyen e incluso condicionan un resultado
<p>Prácticas</p> <p><i>-Tipos de mediación al interior del Estado y frente a los actores y coaliciones en conflicto: Gobierno:</i> deja la negociación en manos del Legislativo sin presentar proyecto, pero participa en discusiones; <i>Partidos</i> presentan iniciativas distintas y negocian proyecto final en Comisiones de Desarrollo Social de cada Cámara.</p> <p><i>-Representación sectorial o corporativa de intereses mediante modalidades permanentes de representación que son paralelas al proceso formal de toma de decisiones (Mecanismos de presión/corporativismo):</i> Ley no afecta en lo inmediato acceso a recursos por parte de beneficiarios de programas de suyo poco organizados; una vez intocados fondos federales a estados y municipios en materia de salud, educación e infraestructura social no intervienen pugnas con intereses corporativos o burocráticos establecidos.</p> <p><i>-Empleo de mecanismos informales de negociación:</i> contactos cercanos entre representantes del ejecutivo (SEDESOL) y grupo parlamentario del PAN; contacto y consultas con legisladores de PRI y PRD en las CDS; interacción y consultas con diversos expertos y redes de conocimiento; contactos y consultas con gobernadores.</p> <p>Estrategias</p> <p><i>-Formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos:</i> negociaciones cupulares dentro de Comisiones de Desarrollo Social; <i>Gobierno-PAN:</i> voluntad de lograr un consenso a costa de retrasos, pero sin modificar la orientación de la política social federal; <i>PRD:</i> avanzar un punto central de su agenda legislativa, tratando de plasmar una orientación universalista a la política social; <i>PRI-PRD-Corriente cívica/ técnica del gobierno:</i> limitar el uso discrecional y político-electoral de programas sociales por parte del gobierno federal; <i>voluntad amplia pero decreciente de lograr acuerdos, conforme avanza un proceso de polarización político-electoral al acercarse elección de 2006.</i></p> <p><i>-Elaboración de propuestas, discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos para fundamentar la consecución de intereses:</i> <i>PRI-PRD:</i> cuestionamientos a la eficiencia de las políticas sociales y críticas a su uso político-electoral; <i>PRD:</i> cuestionamiento constante a la focalización de los programas, al modelo 'neoliberal' de política social y llamados a garantizar derechos sociales como prioridad; <i>Gobierno/PAN:</i> necesidad de mayor eficiencia, focalización y corresponsabilidad en las políticas sociales, así como de coordinación y rendición de cuentas entre niveles de gobierno.</p> <p><i>-Manejo de medios de comunicación e interacción con la opinión pública:</i> <i>PRI-PRD:</i> denuncia recurrente del uso político-electoral de los programas y críticas a darle a SEDESOL poder excesivo sobre ejecución y evaluación de programas y sobre determinación de población objetivo; <i>Gobierno-PAN:</i> lograr transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en la política social como objetivo central; lograr una política social no asistencial y de Estado.</p> <p><i>-Asignación y repartición de los costos y dividendos políticos ante la consecución de un acuerdo o consenso:</i> <i>Actores</i> 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); <i>Gobierno</i> asume costo de retrasos en negociación e implementación de la Ley; <i>PRD:</i> cede ambición de definir en la Ley criterios para asignar fondos a estados y municipios y a procuraduría social a cambio de suposiciones sobre gasto social y creación de CONEVAL.</p>	<p><i>-Inercias burocráticas y de políticas/decisiones anteriores (estatus quo):</i> experiencias previas de creación de instituciones autónomas o 'ciudadanas' creadas por consenso entre los partidos como fórmula para regular arenas de conflictividad y desconfianza (creación del IFE; Ley de Transparencia); Continuidad, expansión, legitimidad y consolidación del programa PROGRESA-Oportunidades.</p> <p><i>- Normas y procedimientos existentes para cambiar el estatus quo:</i> necesidad de acuerdo sucesivo en ambas cámaras federales (Constitución); poder de veto presidencial; controversia constitucional; principio de no reelección y sistema electoral facilitan grupos parlamentarios disciplinados y con mando centralizado.</p> <p><i>- Correlación de fuerzas entre los principales actores políticos en los distintos niveles de gobierno y mayorías electorales y legislativas:</i> ausencia de mayorías absolutas en ambas cámaras (gobierno dividido) y necesidad del apoyo de al menos dos de los tres grandes partidos; partido del presidente puede amenazar con poder de veto presidencial 'total' si puede bloquear una mayoría de 2/3.</p> <p><i>- Tensiones y movilizaciones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales, económicos y fiscales):</i> tensiones recurrentes con respecto al uso político-electoral de los programas sociales; reforma tributaria bloqueada por ausencia de consensos en torno a quién y cómo grabar más altos niveles de pobreza y desigualdad; poca capacidad fiscal del Estado; gasto social regresivo con excepción del focalizado; estrategia gubernamental centrada en la focalización y subsidiariedad de la política social;</p> <p><i>-Acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales:</i> alternancia en el gobierno federal en 2000 y llegada de administración con agenda de transparencia y de mayor colaboración con organismos internacionales y la sociedad civil.</p> <p><i>- Recursos y capacidades disponibles en un contexto/momento dado en un sector de política pública (técnicos, políticos, financieros y comunicacionales):</i> <i>Técnicos:</i> experiencia gubernamental previa (Conapo, Inegi, Sedesol-Oportunidades) y de ciertos centros académicos en materia de evaluación de impacto de programas sociales, focalización hacia grupos específicos y medición de la pobreza acumulada en años recientes como innovaciones/instrumentos en boga; <i>financieros:</i> 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 bajo déficit) y <i>comunicacionales:</i> prestigio y legitimación internacional de ProgresA-Oportunidades.</p>

Fuente: Elaboración propia.

V. Comentarios finales

Entre los elementos centrales que sobresalen del análisis del proceso de generación de acuerdos desarrollados en México en el caso de la Ley de Desarrollo Social, destaca primero la búsqueda decidida y persistente de un consenso de parte de los distintos actores políticos. En ello destaca el papel de los legisladores de los tres principales partidos políticos, y del Gobierno (SEDESOL) que mantuvo por largo tiempo la orientación de lograr un consenso antes que forzar un acuerdo separado con uno sólo de los dos grandes partidos de la oposición.

En este marco, no obstante tensiones evidentes con respecto al papel subsidiario o garante del Estado (y con ello la orientación focalizada o universalista de la política social) prevalece la idea de lograr un cambio en cuanto al rol de la política social federal con fuerte énfasis en avanzar hacia mejores niveles de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia técnica en el uso de los recursos, la evaluación de los programas, la medición de la pobreza y el monto y focalización del gasto social. Ese espacio de consenso estuvo decisivamente marcado por la larga historia de pugnas sobre el uso discrecional de los recursos, de tal suerte que en una coyuntura marcada por la alternancia, un cambio de administración y el mayor empoderamiento de algunos actores, un acuerdo en la materia fue posible durante un periodo limitado, tras el cual ganó terreno la polarización y desacuerdos habituales que han marcado el contexto de gobierno dividido de México desde 1997.

También en la factibilidad política y los contenidos de la LGDS destacan factores relativos a inercias de experiencias y decisiones previas de política pública. El papel de las evaluaciones, los padrones de beneficiarios, las reglas de operación y la focalización en el caso de PROGRESA-Oportunidades y de otros programas federales, así como la creación del IFAI en 2001-2002 y la puesta en marcha de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en 2002-2005, influyeron decisivamente sobre los contenidos de la Ley con respecto al marco institucional de los programas sociales federales y la creación del CONEVAL.

Finalmente, con respecto a las lecturas que se desprenden de la caja de herramientas conformada por distintos paradigmas explicativos de la ciencia política, destacan dos elementos. Una mirada centrada en el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la elección racional y a los incentivos institucionales derivados del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades legislativas de los tres poderes, ayuda a caracterizar el *proceso decisional* por el que transcurrió la Ley y su

reglamento, con base en el número de actores formales con poder de veto que caracterizaron dicho proceso. De ahí se derivan el tipo y dinámica de las negociaciones (cupulares) y se resalta cuán sorprendente es que se logara un consenso. Ello orienta el análisis hacia lo decisivo de la insistencia gubernamental en buscar un consenso al menos hasta 2005, cuando la polarización política y electoral cobró mayor importancia y sobrevino la controversia constitucional sobre el reglamento de la ley. En segundo lugar, una lectura de conjunto parte del neo-institucionalismo histórico y ayuda a explicar los *contenidos* de la ley (sus disposiciones, limitaciones y contradicciones), con énfasis en las inercias de decisiones anteriores de política pública, las tensiones recurrentes en torno al uso político-electoral de la política social por parte del Gobierno Federal, la coincidencia entre una agenda federal más abierta que en el pasado a la transparencia y la rendición de cuentas a partir de 2000, y la suspicacia de los partidos de oposición con respecto a la discrecionalidad en el uso de los recursos federales. Por un lado, la Ley se inscribe en la continuidad con respecto a las reformas que en 1995-1997 reorientaron las políticas sociales federales hacia un modelo más focalizado y residual. Por el otro, también constituye un mecanismo adicional de rendición de cuentas impuesto desde el Congreso sobre el Gobierno Federal, en especial con miras a limitar el uso discrecional de los recursos federales. Así, la unanimidad se explica debido a que: i) Los mecanismos de rendición de cuentas contenidos en la Ley resultaban atractivos para los principales partidos (incluidos los de oposición); ii) La Ley expresa mayor continuidad que ruptura y generalizó a todos los programas sociales federales dispositivos institucionales (padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación externa de los programas, énfasis en la focalización entre otros) provenientes de una experiencia previa legitimada —el programa Progresía-Oportunidades—, una de las piezas centrales de la reorientación de las políticas sociales federales ocurrida años atrás. Desde esa perspectiva, la Ley se inscribe en un sendero de dependencia (*path dependency*) con respecto a la ‘coyuntura crítica’ de 1995-1997 e institucionaliza elementos característicos del modelo de política social adoptado en dicha coyuntura.

Bibliografía

- Ackerman, John (2007), *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, México, Siglo XXI.
- Amador Leal, Alberto Narciso (2002), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Aparicio, Francisco y otros (2005), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Mexico”, *Research Network Working Papers - Inter-American Development Bank*, No. R-512, septiembre.
- Arriola, Carlos (1994), *Ensayos sobre el PAN*, México DF, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, enero.
- Banco Mundial (2006), “Decentralized service delivery for the poor”, No. 35692, Washington, World Bank.
- _____ (2005a), “La pobreza rural en México”, México, Banco Mundial.
- _____ (2005b), “La pobreza urbana en México”, México, Banco Mundial.
- _____ (2004), *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno*, México, Banco Mundial México.
- _____ (1986), “Mexico. Second integrated development project (PIDER II)”, No. 6333, Washington.
- _____ (1983), “Mexico – Integrated rural development Project (PIDER I)”, Loan 1110-ME, Washington.
- Bane, Mary Jo y otros (2009), *Poverty and Poverty Alleviation Strategies in North America*, David Rockefeller Center for Latin American Studies, octubre.
- Barrientos, Armando y Claudio Santibáñez (2009), “New Forms of Social Assistance and the Evolution of Social Protection in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 41, No. 1, febrero.
- Bate, Peter (2004), “The story behind Oportunidades”, *IDB America. Magazine of the Inter-American Development Bank*, octubre.
- Becher, Michael (2010), “Constraining Ministerial Power: The Impact of Veto Players on Labor Market Reforms in Industrial Democracies, 1973-2000”, *Comparative Political Studies*, vol. 43, No. 1, enero.
- Boltvinik, Julio (2008), “La SCJN falla otra vez a favor del gobierno/ III”, *La Jornada*, México DF, 21 de marzo.
- _____ (2006a), “Imposición del modelo social único”, *La Jornada*, México DF, 24 de febrero.
- _____ (2006b), “Elecciones excluyentes y controversia constitucional”, *La Jornada*, México DF, 17 de febrero.
- _____ (2005a), “¿Controversia constitucional o acuerdo?”, *La Jornada*, México DF, 30 de septiembre.
- _____ (2005b), “Voluntad divina en bueyes ajenos”, *La Jornada*, México DF, 23 de septiembre.
- _____ (2005c), “Evaluación, dos modelos”, *La Jornada*, México DF, 2 de septiembre.

- _____ (2005d), “Sedesol boicotea la Ley de Desarrollo Social”, *La Jornada*, México DF, 26 de agosto.
- _____ (2003), “Voto razonado a favor de la LGDS”, *La Jornada*, México DF, 28 de noviembre.
- _____ (2002), “77 por ciento de pobres, según el método del comité técnico”, *La Jornada*, México DF, 20 de septiembre.
- Brachet-Marquez, Viviane (2010), “Seguridad social y desigualdad, 1910-2010”, *Desigualdad Social*, Los grandes problemas de México, eds. Manuel Ordorica y Jean-François Prud’homme, México DF.
- Brugada, Clara (2000), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Bruhn, Kathleen (1996), “Social Spending and Political Support: The “Lessons” of the National Solidarity Program in Mexico”, *Comparative Politics*, vol. 28, No. 2, enero.
- Burgos Ochoa, Leticia (2002a), “Iniciativa de Ley del Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política Social”.
- _____ (2002b), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Cantú Torres, Francisco Javier (2002), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Capoccia, Giovanni y R. Daniel Kelemen (2007), “The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, vol. 59, No. 3, abril.
- Casar, María Amparo (1999), “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo”, *Política y Gobierno*, vol. 6, No. 1.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2009), “Impacto del trabajo legislativo”, *Desarrollo Social*.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2004), “Diagnóstico jurídico y presupuestal del Ramo 33: Una etapa del federalismo en México”, México.
- Clapham, Christopher (1982), *Private Patronage and Public Power: Political Clientelism in the Modern State*, Palgrave Macmillan, abril.
- Comité Ejecutivo por la Transparencia de los Programas Sociales Federales (2006), *Vulnerabilidad político-electoral de Programas Sociales, PNUD-México, 2006*, México DF, PNUD.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2008), “Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2008”, México DF, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Desarrollo Social.
- _____ (2007), “Cifras actualizadas de pobreza por ingresos 2006”, No. 002/2007, México DF, Consejo Nacional de Evaluación de la Política Desarrollo Social, agosto.
- Consulta Mitovsky (2009), “Cifras sobre la pobreza por ingresos en México 1992-2008”, *Boletín informativo*, México DF, 25 de julio.
- Cornelius, Wayne y Ann L. Craig (1994), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, University of California, San Diego, Center f, marzo.
- Cornelius, Wayne, Jonathan Fox y Ann L. Craig (1994), “Mexico’s National Solidarity Program: An Overview”, *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, eds. Wayne Cornelius y Ann L. Craig, University of California, San Diego, Center f.
- Courchene, Thomas y Alberto Díaz-Cayeros (2000), “Transfers and the nature of the Mexican Federation”, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, eds. Marcelo Guigale y Steven Webb, Washington, World Bank Publications.
- Courchene, Thomas, Alberto Díaz-Cayeros y Steven B. Webb (2000), “Historical forces: Geographical and Political”, *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization: Lessons from Mexico*, eds. Marcelo Guigale y Steven Webb, Washington, World Bank Publications.
- De la Torre, Rodolfo (2008a), “Derechos sociales”, *El Universal*, México DF, 21 de marzo.
- _____ (2008b), “Solvencia de la SCJN”, *El Universal*, México DF, 7 de marzo.
- _____ (2007a), “Reducción de la pobreza 2000-2006”, *El Universal*, México DF, 27 de julio.
- _____ (2007b), “Nueva Ley de Desarrollo Social”, *El Universal*, México DF, 19 de febrero.
- _____ (2006a), “La hora del Consejo”, *El Universal*, México DF, 2 de octubre.
- _____ (2006b), “Un plan legislativo social”, *El Universal*, México DF, 18 de septiembre.
- _____ (2006c), “Torpezas legislativas”, *El Universal*, México DF, 19 de abril.
- _____ (2004), *Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social*, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 16, México DF.

- _____ (2003), “Análisis y evaluación de anteproyectos de ley del PAN, PRI y PRD”, *Cuadernos de Desarrollo Humano*, No. 4, México DF, Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Del Val, Enrique (1998), “Ramo 26 y Fondo de infraestructura social del Ramo 33”, *Federalismo y reforma administrativa municipal. Memoria del IV Encuentro Nacional de Desarrollo Administrativo y Calidad*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díaz-Cayeros, Alberto y Beatriz Magaloni (2003a), “The politics of public spending -- Part II. The Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) in Mexico”, *Background Papers for the World Bank World Development Report 2004*, No. 28013, Washington, Banco Mundial.
- _____ (2003b), “The politics of public spending. Part I – The logic of vote buying”, *Background Papers for the World Bank World Development Report 2004*, No. 26949, Washington, Banco Mundial.
- Dion, Michelle (2008), “Retrenchement, expansion and the transformation of Mexican Social Protection Policies”, *Social Policy and Administration*, vol. 42, No. 4, agosto.
- Dresser, Denise (1992), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, University of California, San Diego, Center f, febrero.
- Dworak, Fernando F. (2004), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica.
- El Norte* (2006), “Admite Corte queja contra el Ejecutivo”, Monterrey, 7 de marzo.
- El Universal* (2008), “Toman control político de programas sociales”, México DF, 10 de febrero.
- _____ (2007a), “Reprueba Oportunidades evaluación de resultados”, México DF, 27 de noviembre.
- _____ (2007b), “Alto grado de marginación y rezago en 1,251 municipios”, México DF, 15 de noviembre.
- _____ (2006), “Dan decálogo para ‘blindar’ programas antipobreza”, México DF, 16 de marzo.
- _____ (2005a), “La pobreza de la política”, México DF, 5 de diciembre.
- _____ (2005b), “Llaman a evaluar programas sociales”, México DF, 4 de diciembre.
- _____ (2005c), “Aplazan seguro para pobres en caso de crisis económicas”, México DF, 17 de septiembre.
- _____ (2005d), “El Congreso exigirá a Fox no promover sus obras”, México DF, 28 de agosto.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2009), “Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions”, *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, eds. Michael Walton y Santiago Levy, World Bank Publications.
- Espíndola Mata, Juan (2004), *El hombre que lo podía todo, todo, todo: ensayo sobre el mito presidencial en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Fernández de Cevallos, Francisco (2001), “Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social”.
- Fox, Jonathan (1994), “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, vol. 46, No. 2, enero.
- _____ (1992), *The politics of food in Mexico: State power and social mobilization*, Ithaca, Cornell University Press.
- Granados Chapa, Miguel Angel (2003), “Invade júbilo el pleno por ley de desarrollo. Crónica desde San Lázaro”, *Reforma*, México DF, 28 de noviembre.
- Guerrero, Isabel, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton (2009), “The inequality trap and its links to low growth in Mexico”, *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, eds. Michael Walton y Santiago Levy, World Bank Publications.
- Hevia de la Jara, Felipe (2010), “Uso político de los programas sociales y nuevos intermediarios institucionales: el programa Progresas/Oportunidades en el el sur dle estado de Veracruz”, *Desacatos*, vol. 34, septiembre.
- _____ (2009), “De Progresas a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”, *Sociológica*, vol. 24, No. 70, mayo.
- _____ (2007), “Contraloría social y protección de programas sociales”, *Seminario Internacional*, México DF, PNUD.
- Hevia de la Jara, Felipe y Christian Gruenberg (2010), “Continuidades y reformas en el sistema de atención ciudadana del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades”, No. 11, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Kaufman, Robert R. y Guillermo Trejo (1996), "Regionalismo, transformación del régimen y Pronasol: la política dle Programa Nacional de Solidaridad en cuatro estados mexicanos", *Política y Gobierno*, vol. 3, No. 2.
- La Jornada (2010), "Hoy, 'irregular' elección de consejeros académicos del Coneval, dice Boltvinik", México DF, 10 de marzo.
- _____ (2008a), "Los derechos sociales y la SCJN", México DF, 15 de marzo.
- _____ (2008b), "Acorde a la Carta Magna, el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social: SCJN", México DF, 4 de marzo.
- _____ (2007), "La pobreza en México, sin cambios estadísticamente significativos: Coneval", México DF, 5 de agosto.
- _____ (2006a), "La reducción de la pobreza, sueño de Foxilandia", México DF, 3 de octubre.
- _____ (2006b), "La Corte da entrada a controversia por el reglamento de la Ley de Desarrollo Social", México DF, 7 de marzo.
- _____ (2006c), "Piden anular reglamento de ley de desarrollo social", México DF, 22 de febrero.
- _____ (2005), "Colaborarán ONU y Sedesol para blindar programas sociales", México DF, 19 de agosto.
- _____ (2003), "Diputados aprueban por unanimidad la Ley General de Desarrollo Social", México DF, 28 de noviembre.
- _____ (2002), "El programa Oportunidades remplaza al Progresas como eje del combate a la pobreza", México DF, 7 de marzo.
- _____ (1998a), "¿Quién progresa con PROGRESA?", México DF, 15 de noviembre.
- _____ (1998b), "Hacienda ha retenido a Diconsa más de 97 mdp de enero a junio", México DF, 18 de julio.
- Levy, Santiago (2009a), *Pobreza y transición democrática en México. La continuidad de Progresas-Oportunidades (Economía)*, Fondo de Cultura Económica, octubre.
- _____ (2009b), "Social security reform in Mexico: For whom?", *No Growth Without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*, eds. Michael Walton y Santiago Levy, World Bank Publications.
- _____ (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Brookings Institution Press, abril.
- Levy, Santiago y L. Fatima Abreu Marín (1991), "La pobreza extrema en México: una propuesta de política", *Estudios Económicos*, vol. 6, No. 1 (11) (El Colegio De Mexico), 1 de enero. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 6.
- Levy, Santiago y Evelyne Rodríguez (2005), *Sin herencia de pobreza: el programa Progresas-Oportunidades de México*, Inter-American Development Bank.
- Licona Vite, Cecilia (2007), *Fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación. Ramo 33*, Expediente Legislativo, No. 11, México, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias - Cámara de Diputados.
- Loaeza, Soledad (2009), "En la frontera de la superpotencia. La inmediata posguerra y el primer reformismo mexicano 1944-1946", *Alcances y límites de la política exterior de México ante el nuevo escenario internacional. Ensayos en honor de Mario Ojeda*, ed. Gustavo Vega Canovas, El Colegio de Mexico.
- _____ (2007), "La desilusión mexicana. Populismo y democracia en México en 2006", *Foro Internacional*, vol. XLVII, No. 4, octubre.
- _____ (2000), *El Partido Acción Nacional: la Larga Marcha, 1939-1994. Oposición Leal y partido de protesta (Sección de obras de política y derecho)*, Fondo de Cultura Económica USA, diciembre.
- López, María de la Paz y Vania Salles (eds.) (2006), *El programa Oportunidades examinado desde el género*, Programa de Desarrollo Humano Oportunidades/ Fondo Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer/ El Colegio de México.
- Lustig, Nora (1994), "Solidarity as a Strategy of Poverty Alleviation", *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, eds. Wayne Cornelius y Ann L. Craig, University of California, San Diego, Center f.
- Magaloni, Beatriz (2008), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, Cambridge University Press, agosto.

- _____ (2003), "Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico en S. Mainwearing 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.
- Mainwearing, 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 Enríquez, 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, Mainwearing 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.

- _____ (2008h), “Cuestionan criterios de Oportunidades”, México DF, 30 de marzo.
- _____ (2008i), “Avala la Corte reglas para desarrollo social”, México DF, 4 de marzo.
- _____ (2008j), “Defienden medición de la pobreza”, México DF, 3 de marzo.
- _____ (2007), “Quieren evaluar manejo de gasto”, México DF, 21 de junio.
- _____ (2006a), “Prevén Rojas y Boltvinik política asistencialista”, México DF, 25 de noviembre.
- _____ (2006b), “Suman a Ejecutivo nueva controversia”, México DF, 22 de febrero.
- _____ (2006c), “Demandan a Aranda modificar reglamento”, México DF, 19 de febrero.
- _____ (2006d), “Lleva oposicion hasta la Corte pleito con Fox”, México DF, 10 de febrero.
- _____ (2006e), “Preparan lista de evaluadores”, México DF, 6 de febrero.
- _____ (2006f), “Retrasa el Senado sanción a desvíos”, México DF, 11 de enero.
- _____ (2005a), “Reprochan a Sedesol violar ley de desarrollo”, México DF, 6 de octubre.
- _____ (2005b), “Crean órgano evaluador con facultades limitadas”, México DF, 25 de agosto.
- _____ (2005c), “Evita Sedesol lupa a la política social”, México DF, 17 de agosto.
- _____ (2005d), “Buscan datos anuales”, México DF, 17 de agosto.
- _____ (2005e), “Cuestionan expertos cifras sobre pobreza”, México DF, 16 de junio.
- _____ (2004a), “Chocan PAN y PRD por partidas sociales”, México DF, 10 de septiembre.
- _____ (2004b), “Entrevista .Josefina Vazquez Mota. Perciben nueva era en la política social”, México DF, 19 de enero.
- _____ (2003a), “Acota Camara política social del Gobierno”, 28 de noviembre.
- _____ (2003b), “Urgen a aprobar ley de desarrollo social”, México DF, 27 de noviembre.
- _____ (2003c), “Pactan Cámaras para modificar ley de desarrollo”, México DF, 19 de noviembre.
- _____ (2002a), “Prevén reestructuración de programas sociales”, México DF, 26 de octubre.
- _____ (2002b), “Alista Sedesol “blindaje electoral” de cara a los comicios del 2003”, México DF, 16 de octubre.
- _____ (2002c), “Alaban política social”, México DF, 25 de septiembre.
- _____ (2002d), “Privilegian Desarrollo Social”, México DF, 22 de agosto.
- _____ (2002e), “Organizan promotores “Oportunidades” propias”, México DF, 21 de junio.
- _____ (2002f), “Siguen cambios en la Sedesol”, México DF, 14 de mayo.
- _____ (2002g), “Posponen temas prioritarios”, México DF, 1 de mayo.
- _____ (2002h), “Va a consulta desarrollo social”, México DF, 28 de abril.
- _____ (2002i), “Advierten ilegalidad al relevar Progresas”, México DF, 25 de marzo.
- _____ (2001a), “Relegan diputados legislación social”, México DF, 30 de noviembre.
- _____ (2001b), “Daran los partidos prioridad a ley sobre desarrollo social”, México DF, 4 de septiembre.
- _____ (2001c), “Ignora Fox en Informe plan contra la pobreza”, México DF, 3 de septiembre.
- _____ (1998), “Política Social: Año de recortes y ajustes en Sedesol”, 1 de septiembre.
- Reforma -Notimex (2002), “Presenta pobreza mayor desafío”, *Reforma*, México DF, 10 de marzo.
- Rosas, Guillermo y otros (2010), “Issues, ideologies, and partisan divides. Imprints of programmatic structure on Latin American Legislatures”, *Latin American Party Systems*, Cambridge University Press.
- Rubio, Gloria y Francisco Garfias (2009), “Análisis comparativo sobre los programas para adultos mayores en México”, *serie Políticas Sociales*, No. 161 (LC/L.3221-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schedler, Andreas (2007), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México DF, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Scott, John, Luis Felipe López-Calva y Rodolfo de la Torre (2005), *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Documento de Trabajo - División de Economía, No. 331, México DF, CIDE.
- Secretaría de Gobernación (2008), *Diario Oficial de la Federación*, agosto.
- Secretaría de Gobernación - Diario Oficial de la Federación (2006), *Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social*, enero.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008a), *Controversia Constitucional 41/2006*.
- _____ (2008b), *Voto particular en la Controversia Constitucional 41/2006 (David Góngora Pimentel)*.
- Székely, Miguel (1998), *The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico*, Palgrave Macmillan, octubre.

- Takahashi, Yuriko (2010), "Poverty, inequality, and Clientelism in Latin America: the case of Mexico", *Disparities in the globalized world: reality, perception and movements*, CIAS Discussion Paper, ed. Fumiko Oshikawa, Kyoto.
- Tsebelis, George (2000), "Veto Players and Institutional Analysis", *Governance*, vol. 13, octubre.
- Valverde Viesca, Carla (2004), "Análisis comparado de las propuestas en materia de desarrollo social del PRI, PAN y PRD en la LVIII Legislatura", *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, No. 4, noviembre.
- Wellenstein, Anna, Angélica Núñez y Luis Andrés (2006), "Social Infrastructure: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)", *Decentralized service delivery for the poor*, Washington, World Bank.
- Weldon, Jeffrey A. (2006), "The spring 2005 term of the Mexican Congress", *Mexican Congressional Report Series*, Washington, Center for Strategic and International Studies.
- Weyland, Kurt (2008), "Toward a New Theory of Institutional Change", *World Politics*, vol. 60, No. 2, enero.
- _____ (2007), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton University Press, julio.
- Yanes, Pablo (2011), "La pensión ciudadana de adultos mayores en la Ciudad de México. Institucionalización de la universalidad y la no condicionalidad" (LC/L3296-P), *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, eds. María Nieves Rico y Carlos Maldonado Valera, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).

Anexos

Anexo 1

Relación de entrevistas realizadas, 2008-2010

CUADRO A.1
RELACION DE ENTREVISTAS REALIZADAS, 2008-2010

Nombre	Trayectoria profesional	Temas abordados
Daniel Hernández Franco (2008)	-1994-1996: Funcionario del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en donde fue diseñado PROGRESA. -Coordinador Nacional de PROGRESA en 1999-2001, durante el cambio de administración entre Ernesto Zedillo y Vicente Fox. -2001-2005: Coordinador de Asesores de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). -2006-2009: Coordinador de Asesores de la Secretaría de Educación Pública.	-Diseño, nacimiento y expansión del programa PROGRESA-Oportunidades durante los gobiernos de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). -Relaciones y rivalidades entre las distintas instancias del Gobierno Federal (hacienda, desarrollo social, Consejo Nacional de Población) en la concepción e implementación del programa. -Relaciones de rendición de cuentas del Gobierno Federal ante el Congreso, sobre todo durante las negociaciones anuales del presupuesto federal durante la expansión del programa. -Negociaciones entre la SEDESOL y los diferentes partidos en torno a la Ley General de Desarrollo Social. -La controversia constitucional en torno al reglamento de la Ley.
Rogelio Gómez Hermosillo (2009)	-Militante y fundador de la ONG Alianza Cívica. Miembro de varias otras asociaciones de ayuda social católica -2001-2006: Coordinador Nacional del programa PROGRESA-Oportunidades, durante el gobierno de Vicente Fox. -2006-2008 :Presidente de la ONG Alianza Cívica	-Continuidad, transformación y expansión de PROGRESA-Oportunidades durante el gobierno de Vicente Fox. -Relaciones del programa con el poder legislativo. -Mecanismos de control y rendición de cuentas del programa en especial durante periodos electorales. -Límites y permanencia de prácticas clientelares en los distintos niveles de gobierno
Gustavo Merino Juárez (2008)	-2001-2006: Director general y luego Coordinador General de Planeación en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). -2006-2008: subsecretario de Desarrollo Humano en SEDESOL -2008: subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación (SEDESOL).	-Relaciones y rendición de cuentas del Gobierno Federal ante el Congreso, sobre todo durante la negociación del presupuesto federal. -Evolución de la política social federal, nacimiento y operación del FAIS. -Evolución y eficacia de los dispositivos de rendición de cuentas de los programas (reglas de operación, evaluaciones externas, padrones de beneficiarios etc.) -Persistencia de prácticas clientelares en los distintos niveles de gobierno
Miguel Székely Pardo (2008)	-1998-2000: Investigador en el Banco Interamericano de Desarrollo. -2000-2001: Coordinador de la Oficina de Desarrollo Territorial de la Presidencia de la República. -2002-2006: subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de SEDESOL. -2006-2008: viceministro de Educación Secundaria, Secretaría de Educación Pública.	-Concepción, nacimiento y expansión del programa PROGRESA-Oportunidades durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). -Relaciones y rendición de cuentas entre el Gobierno Federal con el Congreso Mexicano, sobre todo durante la negociación del presupuesto federal.
Javier Suárez (2008)	-2001-2006: Director General de Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales de SEDESOL. -2006-2008: Coordinador general de Padrones de Beneficiarios de Programas Sociales de la SEDESOL.	-Construcción de las bases de datos de los padrones de beneficiarios de los programas sociales de la SEDESOL. -Fiabilidad y confidencialidad de la información -Posibilidades de manipulación político-electoral de las bases de datos para la realización de elecciones. -Vigilancia y rendición de cuentas al congreso.
Gonzalo Hernández Licona (2008)	-2001-2005: Director General de Evaluación de SEDESOL. -2005-2010 : Secretario Ejecutivo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) creado por la Ley General de Desarrollo Social	-Relaciones y rendición de cuentas entre el Gobierno Federal con el Congreso Mexicano, sobre todo durante la negociación del presupuesto federal -Diseño e implementación de las evaluaciones de los programas de SEDESOL en 2000-2008. -Efectividad y límites de las evaluaciones externas para desincentivar el uso político-electoral de los programas. -Evolución del sistema de evaluación y los cambios ocurridos con la introducción del CONEVAL

Cuadro A.1 (continuación)

Nombre	Trayectoria profesional	Temas abordados
Ricardo Mújica (2008)	-2001-2005: Director de Evaluación en SEDESOL. -2005-2008: Director General Adjunto de Evaluación en SEDESOL.	-Diseño e implementación de las evaluaciones de los programas de SEDESOL en 2000-2008. -Efectividad y límites de las evaluaciones externas para desincentivar el uso político-electoral de los programas. -Evolución del sistema de evaluación y los cambios ocurridos con la introducción del CONEVAL. -Programas más o menos susceptibles de manipulaciones político-electorales.
Mónica Orozco (2008)	-1994-1996: Funcionaria del Consejo Nacional de Población (CONAPO). -1996-2000: Directora de Evaluación en PROGRESA. -2000-2005: Directora General de Evaluación del Programa Oportunidades. -2005-2006: Directora General de Prospectiva en SEDESOL. -2007-2008: Director General de Evaluación, Instituto Nacional de las Mujeres del Gobierno Federal	-Concepción, nacimiento y expansión del programa PROGRESA-Oportunidades durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). -Diseño y características de las evaluaciones externas al programa. -Efectividad y límites de las evaluaciones externas para desincentivar el uso político-electoral de los programas. -Límites a los mecanismos de evaluación de los programas -Límites de la estrategia de lucha contra la pobreza en Progres-Oportunidades.
Julio Boltvinik (2008)	-1980-2003: Profesor Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Experto renombrado en temas como la medición de la pobreza y la desigualdad, generación de indicadores de desarrollo, pobreza y desigualdad en México. -2000-2003: Consejero del Grupo Parlamentario del PRD y coautor de las propuestas de Ley de Desarrollo Social del PRD -2003-2006: Diputado del Partido Revolucionario Institucional (PRI) miembro de la Comisión de Desarrollo Social del Congreso y principal negociador del PRD durante la gestación de la Ley General de Desarrollo Social en 2003-2005. -2006-2008 : Profesor Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México	-Relaciones y rendición de cuentas entre el Gobierno Federal y el Congreso Mexicano, en especial en la negociación del presupuesto federal. -Negociaciones entre la SEDESOL y los diferentes partidos de la LGDS. -Razones por las que el PRD apoyó y aprobó la LGDS y ésta fue aprobada por unanimidad. -Efectividad y límites de las evaluaciones externas para desincentivar el uso político-electoral de los programas. -Límites a los mecanismos de evaluación de los programas -La controversia constitucional alrededor del reglamento de la LGDS.
Rodolfo de la Torre (2008)	-Investigador y Director del Centro de Investigación sobre Desarrollo Humano de la Universidad Iberoamericana. -2001-2006: Miembro del Consejo Consultivo para la Medición de la Pobreza creado por SEDESOL. -2003: realizó varias publicaciones sobre los anteproyectos de Ley General de Desarrollo Social propuestas por el PRI, PAN y PRD. -2004-2008: Experto Regional del PNUD y Director de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano del PNUD.	-Papel del Consejo Consultivo para la Medición de la Pobreza creado por SEDESOL en 2002. -Relaciones y rendición de cuentas entre el Gobierno Federal y el Congreso Mexicano, en especial en la negociación del presupuesto federal. -Gestación y negociaciones de la LGDS. -Efectividad y límites de las evaluaciones externas para desincentivar el uso político-electoral de los programas. -Límites a los mecanismos de evaluación de los programas -La controversia constitucional alrededor del reglamento de la LGDS.
Humberto Soto (2009)	-1997: Asesor del Secretario General del Consejo Nacional de Población (CONAPO) -1997-1998: Sub-Director de Seguimiento programático de PROGRESA 1999-2000: Asesor en la Coordinación Nacional de PROGRESA. -2000-2001: Secretario privado del Coordinador Nacional de PROGRESA. -2001-2003: Director de seguimiento en Oportunidades. -2003-2007: Profesor Investigador asociado (Universidad Iberoamericana). Participó en las consultas para definir la metodología multidimensional de medición de la pobreza del CONEVAL.	-Concepción, nacimiento y expansión del programa PROGRESA-Oportunidades durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). -Aspectos operativos del funcionamiento del programa: inclusión de las familias, levantamiento de encuestas, participación de los beneficiarios y espacios de presión político-electoral de estos. -Posibilidades de manipulación político-electoral del programa por parte de actores locales (funcionarios, alcaldes, partidos etc.).

Cuadro A.1 (conclusión)

Nombre	Trayectoria profesional	Temas abordados
Concepción Valdez (2009)	-1997-2006: PROGRESA-Oportunidades Responsable del tratamiento de datos estadísticos (encuesta sobre las condiciones socioeconómicas de los hogares beneficiarios, evaluaciones cálculo de transferencias otorgadas etc.)	-Concepción, nacimiento y expansión del programa PROGRESA-Oportunidades durante la administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000-2006). -Aspectos operativos del funcionamiento del programa: inclusión de las familias, levantamiento de encuestas, participación de los beneficiarios y espacios de presión político-electoral de estos. -Posibilidades de manipulación político-electoral del programa por parte de actores locales (funcionarios, alcaldes, partidos etc.).
Pablo Yanes (2010)	-1997-2005: Asesor del grupo parlamentario del PRD y del gobierno del Distrito Federal. -2006-2012: Director General del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal	-Relaciones y rendición de cuentas entre el Gobierno Federal y el Congreso Mexicano, en especial en la negociación del presupuesto federal. -Negociaciones entre la SEDESOL y los distintos partidos políticos sobre la LGDS. -Razones por las que el PRD apoyó y aprobó la LGDS y ésta fue aprobada por unanimidad. -Límites a los mecanismos de evaluación de los programas -La controversia constitucional alrededor del reglamento de la LGDS.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

La falta de mayorías legislativas en México, 1997-2012

Como puede verse en los cuadros A.2 a A.4, en la coyuntura que nos ocupa —las legislaturas de las Cámaras de Diputados y de Senadores en el periodo 1994-2012— lograr mayorías en ambas cámaras en un asunto puntual no era cosa sencilla, suponiendo que hubiese plena flexibilidad y fluidez de las alianzas potenciales entre los partidos para un tema específico, independientemente de otros asuntos en la agenda pública.

CUADRO A.2
MÉXICO: COALICIONES GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA DE SENADORES, 2000-2012^a

Mayorías	Coaliciones posibles ^b									
	1994-1997	1997-2000		2000-2006			2006-2012			
Mayoría absoluta + 1 = 65	PRI (95)	PRI (77)		PRI + PAN (105)	PRI + PRD (75)	PAN + PRD + PVEM (69)	PAN + PRI (85)	PAN + PRD (81)	PRI + PRD + PVEM (68)	PAN + PT + PVEM + CD + PANAL (66)
Mayoría calificada de 2/3 + 1 = 86	PRI (95)	PRI + PAN (105)	PRI + PRD (92)	PRI + PAN (105)			PAN + PRI + Otro (86-114)			PAN + PRD + (PVEM o PT/CD) (87-88)
Mayoría requerida para acción de inconstitucionalidad: 33% + 1 = 42	PRI (95)	PRI (77)	PAN + PRD (48)	PRI (58)		PAN (47)	PAN (52)	PRD + PRI + PVEM (62)	+ PT + CD + PANAL (47)	PRD + PT + PVEM + CD + PANAL (43)

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones federales [en línea] www.ife.org.mx, consultado el 11 de noviembre de 2011.

^a Se considera la configuración de ambas cámaras al inicio de la legislatura, por lo que no se contemplan cambios por el paso de legisladores de una bancada a otra. Se trata de coaliciones hipotéticas dado que no se toman en cuenta las distancias ideológicas entre los partidos. El objetivo de esta tabla es mostrar la complejización y pluralización partidista en el poder legislativo federal.

^b En negrita se señalan en cada periodo los casos en que el partido favorable al ejecutivo cuenta con al menos el 33% más uno de los escaños necesarios para impedir una eventual mayoría de dos tercios, lo que en la práctica hace del veto presidencial un veto total que la cámara no podría revocar.

Entre el año 2000 y el 2006, para alcanzar la mayoría absoluta, en la Cámara de Senadores se requería el acuerdo del PRI más el de alguno de los otros dos partidos grandes (PAN o PRD). Sin el PRI, solo el improbable acuerdo de los tres partidos restantes (PRD, PAN y PVEM) podía constituir una alternativa para generar una mayoría absoluta. Al mismo tiempo el PRI (y el PAN) podían unilateralmente entablar una controversia constitucional en caso de desacuerdo con el ejecutivo. Posteriormente, en el periodo 2006-2012, el escenario en el Senado se volvió más complejo: una mayoría absoluta podía provenir del PAN en alianza con alguno de los otros partidos grandes (PRI o PRD), o bien de una coalición del PRI con el PRD y el PVEM. El PAN teóricamente podría alcanzar una mayoría con el apoyo de los partidos pequeños (PT, PVEM, CD y PANAL), algo improbable dada la diversidad de miras que suele separarlos. Por otra parte, en 2000-2006, únicamente PAN y PRI estarían en posición de entablar una controversia constitucional con el ejecutivo, mientras que después de 2006, varias configuraciones posibles podrían producir ese resultado con o sin la anuencia del PAN, PRI o PRD.

CUADRO A.3
MÉXICO: MAYORÍAS GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA
DE DIPUTADOS, 1994-2000^a

Mayorías	Coaliciones posibles ^b					
	1994-1997		1997-2000			
Mayoría absoluta + 1 = 251	PRI (300)		PRI + PRD (364)	PRI + PAN (361)	PRI+ PVEM +PT (253)	PRD+PAN+PT/PVEM (255/261)
Mayoría calificada de 2/3 + 1 = 334	PRI + PAN (419)	PRI + PRD (371)	PRI + PRD (364)		PRI + PAN (361)	
Mayoría requerida para acción de inconstitucionalidad: 33% +1 = 166	PRI (300)	PAN + PRD (190)	PRI (239)		PAN + PRD (247)	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones federales [en línea] www.ife.org.mx, consultado el 11 de noviembre de 2011.

^a Se considera la configuración de ambas cámaras al inicio de la legislatura, por lo que no se contemplan cambios por el paso de legisladores de una bancada a otra. Se trata de coaliciones hipotéticas dado que no se toman en cuenta las distancias ideológicas entre los partidos. El objetivo de esta tabla es mostrar la complejización y pluralización partidista en el poder legislativo federal.

^b En negrita se señalan en cada periodo los casos en que el partido favorable al ejecutivo cuenta con al menos el 33% más uno de los escaños necesarios para impedir una eventual mayoría de dos tercios, lo que en la práctica hace del veto presidencial un veto total que la cámara no podría revocar.

CUADRO A.4
MÉXICO: MAYORÍAS GANADORAS POTENCIALES EN LA CÁMARA
DE DIPUTADOS, 2000-2009^a

Mayorías	Coaliciones posibles ^b													
	2000-2003			2003-2006				2006-2009						
Mayoría absoluta + 1 = 251	PRI + PAN (413)	PRI + PRD (259)	PAN + PRD (260)	PAN + PRI (373)	PRI + PRD (321)	PAN + PRD + PVEM + PT /PT/CD (263)	PRI + PVEM (252)	PAN + PRD (332)	PAN + PRI (310)	PAN + PVEM + CD + PT (257)	PAN + PVEM + (CD o PT) + PANAL + PASC (254)	PRI + PRD + PVEM + (PT o CD) (264)	PRI + PRD + PT + CD (262)	PRI + PRD + PANAL + (PT o CD) (255)
Mayoría calificada de 2/3 + 1 = 334	PRI + PAN (413)			PRI + PAN (373)				PRI + PRD + PT/CD/PVEM (337/340) o PANAL/PASC (334)					PAN + PRD + Otro (PVEM/ PT/ CD / PANAL /PASC) (351/336)	
Mayoría requerida para acción de inconstitucionalidad : 33% +1 = 166	PAN (207)		PRI (206)	PRI (224)	PAN + PRD (246)	PAN + Otro (PVEM/ PT/ CD) (166/154)		PAN (206)	PRD + PRI (230)	PRD + PVEM + PT + CD (179)	PRD + PT + CD + PANAL (167)	PRI + PVEM + PT + CD + PANAL + PASC (168)		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del sistema de consulta de la Estadística de las Elecciones federales [en línea] www.ife.org.mx, consultado el 11 de noviembre de 2011.

^a Se considera la configuración de ambas cámaras al inicio de la legislatura, por lo que no se contemplan cambios por el paso de legisladores de una bancada a otra. Se trata de coaliciones hipotéticas dado que no se toman en cuenta las distancias ideológicas entre los partidos. El objetivo de esta Tabla es mostrar la complejización y pluralización partidista en el poder legislativo federal.

^b En negrita se señalan en cada periodo los casos en que el partido favorable al ejecutivo cuenta con al menos el 33% más uno de los escaños necesarios para impedir una eventual mayoría de dos tercios, lo que en la práctica hace del veto presidencial un veto total que la cámara no podría revocar.

En el caso de la Cámara de Diputados, la constitución de mayorías absolutas, calificada o para entablar una acción de inconstitucionalidad se volvió aún más fluida (ver cuadros A.3 y A.4). En la legislatura 1994-1997 el PRI ya había perdido la mayoría calificada de dos tercios y requería del apoyo de al menos el PAN o el PRD para lograrla. Por su parte, PAN y PRD podían sumar sus votos y alcanzar más de un tercio para una hipotética acción de anticonstitucionalidad. Para 1997-2000, por primera vez el PRI pierde la mayoría absoluta en la cámara de diputados. Para una mayoría calificada este requería del apoyo del PAN o del PRD. Para alcanzar la mayoría absoluta el PRI requería del apoyo del PAN o del PRD, o bien del apoyo simultáneo del PVEM y PT, mientras que PAN y PRD requerían sumar sus bancadas a las del PT o del PVEM para alcanzar la mayoría absoluta. Finalmente, además de las coaliciones ya mencionadas, para alcanzar el tercio de los votos, PAN y PRD podían alcanzarlos sumando sus escaños, mientras que el PRI podía hacerlo unilateralmente. En 2000-2003 solamente el apoyo de al menos dos de los tres principales partidos podía asegurar una mayoría absoluta. En 2003-2006, alianzas entre PAN y PRI o PRI y PRD aseguran una mayoría absoluta, pero el PRI podía alcanzar tal mayoría solo con el apoyo de dos partidos pequeños, mientras que una alianza entre PAN y PRD necesitarían del apoyo de alguno de los partidos pequeños para lograrla (PVEM, PT o CD). Para el período 2006-2009, legislatura en la que el PRI obtuvo su votación y representación más baja hasta el momento, numerosas configuraciones potenciales podrían haberlo llevado a una mayoría absoluta. El PAN podía alcanzar una mayoría en alianza con cualquiera de los otros dos partidos grandes, pero también con el PVEM en combinación con al menos dos de los demás partidos pequeños. Por su parte, PRD y PRI solamente en alianza con varias configuraciones de partidos pequeños podían hacerlo. Además, al igual que en la cámara de senadores, se han multiplicado las configuraciones que harían posible que la Cámara de Diputados entable una acción de inconstitucionalidad contra el ejecutivo.

Si se hablara de una mayoría calificada para una reforma constitucional⁵⁹, o eventualmente de cuestionar en ambas cámaras y sucesivamente las observaciones hechas por el ejecutivo a una iniciativa de ley, entonces se ha restringido aún más la probabilidad de modificar el estatus quo. Esa mayoría implicaba en el Senado al menos el apoyo de los dos principales partidos en el periodo (PRI y PAN) en 2000-2006 y, en 2006-2012, de PAN, PRI y además un tercero, o bien de PAN, PRD y otros partidos pequeños (PVEM o bien el PT y CD juntos). En la Cámara de Diputados alcanzar una mayoría calificada de dos tercios también se volvió cada vez más difícil: entre 2000 y 2006 era necesario el apoyo simultáneo de al menos el PRI y el PAN, pudiendo además alcanzarse durante 2003-2006 por una alianza entre PRI, PRD y al menos uno de tres partidos menores (PVEM, PT o CD) o bien con el apoyo simultáneo de los dos partidos más pequeños (PANAL y PASC). Posteriormente, para el periodo 2006-2009 por primera vez una alianza entre dos de los principales partidos era insuficiente para alcanzar una mayoría calificada y solamente podía lograrse mediante un acuerdo entre los tres principales partidos (PAN, PRD y PRI), o bien una coalición entre PAN, PRD y cualquiera de los otros partidos pequeños. Dado que una reforma constitucional requiere posteriormente de la aprobación de la mayoría absoluta de los congresos estatales, en los años analizados un cambio constitucional requiere de amplios consensos.

Otros elementos complementarios subrayados son los debates entre universalización y focalización, y el peso que tuvo la Ley en la institucionalización de ciertos principios en materia de medición de la pobreza y evaluación de los programas federales. Finalmente, vista desde la perspectiva de los grupos de interés, la Ley parece factible justamente porque a diferencia de otras reformas pendientes que han sido postergadas debido a la falta de consensos y la oposición de grupos de interés, ésta no alteró los acuerdos o equilibrios logrados de 1995-1997 con poderosos grupos corporativos en el ámbito de los sistemas públicos de educación y de salud, así como autoridades locales —gobernadores y presidentes municipales— para quienes las reglas de asignación presupuestal y la falta de monitoreo en el uso de los fondos federales no fueron puestos en duda por la Ley.

⁵⁹ El texto constitucional menciona en su artículo 135 que para aprobar una reforma constitucional se necesita el voto de dos tercios de los representantes presentes del Congreso de la Unión, es decir de ambas cámaras reunidas. Cumplido ese requisito, la mayoría absoluta de las legislaturas estatales debe pronunciarse a favor.

Anexo 3

Análisis de los anteproyectos de ley general de desarrollo social presentados por el PAN, PRI y PRD, 2000-2002

Los anteproyectos del PAN ponían el énfasis en los aspectos instrumentales de la implementación y coordinación de las políticas, así como en principios generales para fundamentar la orientación de la política social. Se presenta una característica concepción del papel del Estado como subsidiario a los esfuerzos de las personas para alcanzar mejores niveles de bienestar⁶⁰. La propuesta del senador Fernández de Cevallos (PAN 1)⁶¹ buscaba alcanzar un orden jurídico más adecuado para el desarrollo integral del país mediante un mejor nivel de coordinación de las políticas, recursos y programas federales orientados al desarrollo social (entendido este como los esfuerzos y recursos para propiciar el bienestar) a través del fomento a las capacidades productivas, la solidaridad y la participación ciudadana. Los derechos sociales no son mencionados como tales y solamente se enuncian el respeto a la dignidad, los derechos humanos y las libertades públicas como criterios que deben asumir las políticas de desarrollo social (artículo 3), así como la salvaguarda de las libertades civiles, económicas y culturales para crear ‘condiciones solidarias que favorezcan el bienestar individual, familiar y colectivo’ como objetivo del desarrollo social (artículo 4). Implícitamente, menciona a la solidaridad como valor fundamental, de las personas. A esta ausencia de una definición de los derechos sociales limitada a la participación democrática en la programación, presupuestación y coordinación para el ejercicio, control y evaluación del gasto público (artículo 9), se agrega la falta de referencias al monto del gasto social.

El papel de la Secretaría de Desarrollo Social quedaba reducido a coordinar un sistema nacional de planeación del desarrollo social, a regular la participación ciudadana y la evaluación de los programas. En cada nivel de gobierno se formularían programas específicos, siendo los municipios sus principales ejecutores, al tiempo que se creaba un Registro Nacional de Voluntarios para regular a las asociaciones y organizaciones civiles con propósitos solidarios. Una característica distintiva era su sello municipalista, reconociendo al municipio como principal ejecutor de programas sociales y creando un sistema nacional de planeación del desarrollo social de ‘abajo hacia arriba’ en donde los municipios elaborarían programas anuales de desarrollo social integral que enviarían a su ejecutivo estatal para que éste posteriormente suscribiera Convenios Únicos en donde se asignarían los recursos y los plazos por parte del Gobierno Federal. En ese sentido la ley fijaba los contenidos de tales programas de desarrollo (diagnóstico, responsabilidades e instrumentos; recursos públicos y privados; bases para la organización participativa; evaluación del impacto social) y limitaba el papel de la SEDESOL a la recopilación de los programas de desarrollo locales para elaborar el plan nacional de desarrollo social, así como para emitir los lineamientos para evaluar los programas y vigilar el buen ejercicio de los recursos. La relativa vaguedad en los contenidos era la principal debilidad de la iniciativa. En especial, el gasto social estaba prácticamente ausente y no hacía precisiones específicas con respecto a su definición, monto, regresividad, progresividad o focalización.

La segunda propuesta del PAN era más estructurada y acaso menos abiertamente cercana a la doctrina del partido⁶². Reconocía el papel subsidiario del estado y la corresponsabilidad de diversos actores en la consecución de un desarrollo humano integral. Su foco de atención era lograr un mayor nivel de coordinación interinstitucional entre los tres órdenes de gobierno y dentro del propio Gobierno Federal. Para facilitar la coordinación entre estos planteaba la suscripción anual de Convenios de Desarrollo Social y proponía instaurar un Sistema Nacional de Desarrollo Social conformado por el Ministerio del sector (SEDESOL) y una serie de Consejos de Desarrollo Social (nacional, consultivo,

⁶⁰ Esto de ninguna manera es una coincidencia, dado que históricamente dicho partido ha enarbolado una ideología con elementos provenientes de la tradición económica liberal, la doctrina social de la iglesia católica y, más recientemente, de concepciones cercanas a los ideales de la libre empresa de los grandes grupos industriales del país, en general adversas a la intervención estatal en la economía y la sociedad con fines redistributivos. Otro sello distintivo es el sesgo en favor del empoderamiento y subsidiariedad de los niveles locales de gobierno (municipal y estatal) sobre el gobierno federal. Para un análisis socio-histórico detallado de la historia, ideología y dilemas estratégicos del PAN, ver Loaeza (2000) y Arriola (1994).

⁶¹ Ver Fernández de Cevallos (2001).

⁶² Ver Cantú Torres (2002).

locales y regionales). El primero reunía a los secretarios de desarrollo social de los estados y del Gobierno Federal, así como a los presidentes de la Comisión de Desarrollo Social del Congreso, ostentando la facultad de coordinar el Sistema, proponer políticas, normativas, reformas y metodologías de evaluación. Los segundos reunían a los representantes estatales de SEDESOL y representantes de los municipios. Los terceros correspondían a áreas en que más de un municipio o entidad federativa estuvieran involucrados. Esta estructura tendría otra paralela de Consejos Consultivos (también nacional, locales o regionales) abiertos a la participación ciudadana y de organizaciones diversas, en especial aquellas que, inscritas en un Registro Nacional de Asociaciones Intermedias para el Desarrollo Social, podrían ejercer recursos públicos sometiendo a concurso los programas a operar. Para pertenecer a este, las asociaciones deberían cumplir, entre otros requisitos, con no estar relacionadas con agrupaciones o partidos políticos. En cuanto al diseño de las evaluaciones de los programas, esta quedaba en manos de la SEDESOL, pero su ejecución la harían instituciones académicas, y obligaba a la Secretaría a consultar al legislativo sobre los indicadores de evaluación y gestión e informar semestralmente de las evaluaciones realizadas. También creaba un Padrón Único de Beneficiarios Preferentes de Programas de Desarrollo Social y definía una serie de indicadores para evaluar el progreso logrado en materia de combate a la pobreza, los que deberían ser identificados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). Esta iniciativa no contenía disposiciones sobre el monto del gasto social, ni sobre su grado de progresividad o regresividad, o respecto a los principios más o menos redistributivos de su financiamiento.

El énfasis en la creación de numerosas instancias subnacionales de coordinación e implementación de programas parecía difícil de adoptar, pero cobra sentido a la luz de la intención de limitar el carácter centralista y omnipresente de la política social federal ante los otros órdenes de gobierno. De ahí también la intención de dejar a la SEDESOL el diseño de la normatividad para evaluar los programas, pero reservando su ejecución a entidades académicas independientes, precisando desde la propia ley indicadores para medir los avances en materia de combate a la pobreza y señalando al INEGI como la entidad encargada de proponerlos y someterlos a la consideración de la Secretaría y del Legislativo federal. El artículo 41 contenía la disposición de que la papelería, documentación, publicidad, promoción y etiquetas de los productos de todos los programas de desarrollo social (tanto federales como estatales y municipales) deberían incluir la leyenda "Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro u otro distinto a los establecidos. Quien haga uso indebido de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente". Finalmente, esta iniciativa ponía énfasis en el apoyo a las 'asociaciones intermedias' que realizaran a favor de la población en pobreza extrema y del fortalecimiento de la política social vía estudios e investigaciones, entre otros (Capítulo IV).

De esta forma, ambos proyectos refieren a una cierta visión de la política y del bienestar social en la que la focalización es más que un instrumento de la universalización de cierto nivel de bienestar, y se entienda la considera como la modalidad deseable de intervención pública para compensar parcial y temporalmente a quienes de otra forma no pueden acceder a un mínimo nivel de bienestar. De ahí la ausencia de referencias explícitas o detalladas a los derechos sociales y a su garantía por parte del Estado. La idea de subsidiariedad del Estado y de corresponsabilidad de las personas en cuanto a su propio desarrollo apunta hacia un papel central del mercado laboral y de la iniciativa propia como palancas principales del bienestar individual y colectivo; en definitiva, más bien cercano al régimen liberal descrito en la primera parte de este estudio.

En clara oposición a esta visión, los anteproyectos del PRD tenían como focos de atención, por una parte, la exigibilidad de los derechos sociales contenidos en la Constitución a través de la ley, facultando a los ciudadanos a demandar su garantía por la vía judicial con la intención de 'empoderar' a los grupos más pobres y, por la otra, asegurar el aumento, continuidad y progresividad del gasto social.

El proyecto presentado por la diputada Clara Brugada⁶³ era complejo y ambicioso, y contiene algunas de las propuestas que quedaron asentadas en el proyecto final. Desde el punto de vista ético denunciaba las políticas económicas vigentes y el modelo de desarrollo adoptado en el país como causantes de niveles intolerables de desigualdad, pobreza y escasa responsabilidad estatal, por tanto gasto social bajo, para combatirlas mediante la universalidad y equidad de oportunidades productivas y redistributivas (de la Torre, 2003, pág. 15). Denunciaba también el uso discrecional, centralizado e ineficiente de las políticas sociales. Dentro de los objetivos de la política nacional de desarrollo social incluía la superación de la pobreza, el desarrollo regional equilibrado y “propiciar las condiciones que aseguren el disfrute de los derechos económicos y sociales, individuales o colectivos, garantizando el acceso a los programas de desarrollo social, la equidad de oportunidades en la gestión productiva, y la justa distribución de la riqueza” (artículo 5). Partiendo de los derechos sociales reconocidos constitucionalmente, planteaba hacerlos exigibles mediante una Procuraduría de los Derechos Sociales (PDS) que representaría y asesoraría ante las autoridades competentes el no cumplimiento de tales derechos y tendría, entre otras, la función de vigilar el cumplimiento de los derechos sociales, individuales o colectivos de la Constitución, ayudar o representar a personas o grupos agraviados por desviaciones o incumplimiento por parte de las autoridades, denunciar las violaciones a los derechos sociales y emitir recomendaciones para su protección (artículo 82). También enfatizaba el derecho a la información del desarrollo social para obligar a todas las autoridades a proveer por escrito toda fuente escrita, visual o base de datos a toda persona u organización que lo solicite. Finalmente, reconocía el derecho a la denuncia popular, facultando a personas, grupos u organizaciones sociales a interponer denuncias ante la PDS por actos de omisión o violación a los derechos sociales, especificando un proceso sencillo para interponer las demandas así como sanciones y medidas disciplinarias a los funcionarios federales con responsabilidad.

Para ello, la iniciativa buscaba garantizar los recursos indispensables mediante una serie de disposiciones presupuestales, así como la creación de un complejo entramado institucional, también en el marco de un Sistema Nacional de Coordinación para el Desarrollo Social (SNCDS). En cuanto a lo primero, la propuesta establecía que el gasto per cápita destinado a los programas sociales no podría reducirse en términos reales de un año a otro y que el gasto orientado a la superación de la pobreza no podría ser menor al 3% del PIB. Para canalizar y complementar los recursos necesarios se crearían fondos de educación, servicios de salud y superación de la pobreza, cuya distribución entre cada fondo y entre estados y municipios quedaba ceñida a una serie de complejas fórmulas y criterios explícitos, algunos de ellos parecidos a los que ya regían las asignaciones del FAIS del Ramo 33 vía ‘masas carenciales’ (ver supra). Finalmente proponía que el gasto social se financiara cuando menos del 4% de la recaudación fiscal federal, repartidos en igual proporción entre estados y municipios. El carácter ambicioso de la iniciativa se resume en la intención de integrar y coordinar en el marco del SNDS todos los fondos federales dedicados al desarrollo social (incluidas las participaciones a estados y municipios) y a los programas sectoriales de salud, seguridad social, educación, alimentación, vivienda, desarrollo regional, infraestructura básica y superación de la pobreza, así como los programas institucionales, especiales y regionales de desarrollo social con recursos federales y los programas de desarrollo social realizados por estados y municipios. Explícitamente buscaba reemplazar las disposiciones vigentes en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal⁶⁴.

En materia institucional, el SNCDS se centraba en una Comisión Nacional conformada por varias secretarías federales y los titulares de desarrollo social de los estados. Su función sería proponer y discutir presupuestos, emitir propuestas y lineamientos para los programas y acordar términos y condiciones de los Convenios de Desarrollo Social y la creación de Comités de Coordinación Regional. Los Comités de Coordinación Regional, reunirían a los tres órdenes de gobierno, así como a instancias de la sociedad civil y el sector privado a nivel regional, mientras que los Comités de Desarrollo Social

⁶³ Presentado durante la XLII Legislatura por la diputada Clara Brugada del PRD el 27 de abril de 2000. Serviría de base al proyecto presentado por el Grupo Parlamentario del PRD en el senado en 2001 (*Reforma*, 2001b). Véase Brugada (2000).

⁶⁴ A diferencia de esta, y sobre todo para los Fondos de Salud y Educación se definían fórmulas para distribuir solo parte de los recursos con criterios ‘inerciales’ (es decir, para remunerar los servicios e infraestructuras preexistentes) y se establecían ‘bolsas de compensación’ con el fin de asignar más fondos a las entidades y sectores con mayor rezago relativo.

harían lo propio a nivel comunitario o vecinal. Los Convenios de Desarrollo Social definirían los programas y presupuestos anuales de cada entidad federativa y se firmarían con la Secretaría. Finalmente, como instancia de coordinación federal, se creaba la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que reuniría las instancias federales presididas por el ministro titular de SEDESOL. Otro mecanismo de coordinación interinstitucional serían los Convenios Intersectoriales a nivel federal para implementar acciones multisectoriales que involucrasen a varias dependencias. Para la evaluación de las políticas sociales, la iniciativa creaba un Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social como organismo autónomo con personalidad jurídica propia. Conformado por 21 miembros nombrados por el Congreso (de lo que 17 deberían ser expertos independientes y 4 de organizaciones civiles o sociales), su función principal sería evaluar los resultados de la planeación, ejecución y control de la política de desarrollo social, con el apoyo de un Instituto de Información y Estudios sobre la Pobreza y la Política Social por un Instituto Nacional de Información y Estudios sobre la Pobreza y la Política Social que definiría indicadores y criterios para asignar fondos, medir la pobreza y alimentar un Centro Nacional de Información sobre el Desarrollo Social.

La iniciativa también contenía una propuesta de definición oficial de la pobreza, a través de una metodología multidimensional: un índice de pobreza de ingreso y un índice de necesidades básicas insatisfechas (rezago educativo promedio del hogar; carencia de acceso a la seguridad social y a la atención a la salud; carencias de calidad, espacios y servicios en la vivienda) resumidos en un Índice de Pobreza Integrada (artículo 55). Dicha medición se aplicaría a los ingresos y características de cada hogar, permitiendo definir un número total de hogares en situación de pobreza en cada entidad y municipio y definir así “Masas Carenciales” que para repartir los fondos dedicados a la superación de la pobreza.

La segunda iniciativa presentada por el PRD⁶⁵ era una versión más simplificada y menos ambiciosa que la anterior, y contenía un esfuerzo mayor por definir los derechos sociales refiriendo al artículo 25 constitucional y en la rectoría económica del Estado. También incluía una sección importante sobre el fomento del sector social de la economía, referencias a la importancia de la autogestión, la necesidad de una política social de Estado y enunciaba en detalle las características y condiciones para la celebración de los Convenios de Desarrollo Social entre la SEDESOL y los estados y los Convenios Intersectoriales. Esta iniciativa ponía mayor énfasis en el apoyo al sector social de la economía y a la autogestión, y establecía un ‘Cuadro Nacional de Honor a la Autogestión y Contra la Pobreza’ que otorgarían un reconocimiento público y premios monetarios a las organizaciones o personas que destacaran en ese campo (Título Tercero). Las mayores diferencias con el proyecto de 2000 se sitúan en el ámbito institucional (solamente se retomaron la CNDS, los Convenios de Desarrollo Social, los Convenios Intersectoriales y los Comités de Participación Regional), en materia fiscal y de medición de la pobreza y evaluación de la política social. En efecto, a diferencia del proyecto inicial del PRD, este no incluye complejas fórmulas para la asignación del gasto social o la medición de la pobreza y no menciona disposiciones específicas en materia de evaluación de la política social. Con relación a la garantía de los derechos sociales, tampoco apela a una Procuraduría, sino a las Comisiones Federales y Estatales de Derechos Humanos a quienes sitúa como las instancias que resolverían denuncias populares por violación a los derechos sociales de personas o grupos. Esta podría eventualmente solicitar la suspensión de los actos cometidos (artículos 43 a 47).

Finalmente, el Proyecto presentado por la Senadora Leticia Brugos (PRD 3) tiene básicamente las mismas características de la Ley presentada en 2000 (PRD 1), aunque hace explícita la propuesta de modificar los artículos 25 y 73 de la Constitución agregando una serie de consideraciones para garantizar el derecho al desarrollo social. También contenía un esfuerzo por determinar exhaustivamente los Fondos y Programas Federales que se considerarían parte de un Fondo Social Global que financiarían dos vertientes; a saber, una política de derechos sociales universales y programas especiales mediante tres subfondos: desarrollo regional e infraestructura social básica; programas sociales y superación de la pobreza; y promoción y expansión de la economía social competitiva (artículo 17). A su vez, las Aportaciones Federales al Desarrollo Social se reagrupaban en tres fondos (educación, salud y superación de la pobreza) de forma similar al proyecto de 2000. También ponía énfasis en la creación de una red de Consejos de

⁶⁵ Ver Martínez Enríquez (2001).

Desarrollo Social (regionales, estatales, municipales o comunitarios) como mecanismos de participación, contraloría social y de coordinación entre instancias gubernamentales, sociales y privadas. Creaba además dos instancias autónomas, pero separadas, para la medición de la pobreza (Instituto Nacional de Estudios de la Pobreza y la Política social) y para la evaluación de los programas (Instituto Nacional de Evaluación y Seguimiento de la Política de Desarrollo Social) pero presentaba una iniciativa de Ley separada detallando el funcionamiento de éste último⁶⁶. Una diferencia importante es que esta iniciativa no creaba una Procuraduría de los Derechos Sociales encargada de hacerlos exigibles, lo que era una concesión importante con respecto al proyecto original de 2000. Tampoco insistía en crear un Centro Nacional de Información sobre el Desarrollo Social dependiente del INESPDS.

Las propuestas del PRD claramente identifican al Estado como el principal responsable y facilitador de una política social que corrija los desequilibrios generados por el sistema económico. Como señala de la Torre (2003), además de la complejidad del proyecto inicial de ley y del entramado institucional que sugería crear, contenía una omisión importante, a saber, poca precisión sobre los derechos sociales que pretendía hacer exigibles y una condena a las políticas asistenciales a pesar de su papel como parte de los instrumentos posibles para compensar y canalizar recursos a los más pobres. La ambición de hacer exigibles los derechos sociales por parte de las personas responde a su vez a un modelo de política y bienestar social de tipo socialdemócrata y universalista. Las consideraciones en torno al gasto social no permitirían disminuciones, pero no se especificaba cómo asegurar una recaudación suficiente en caso de recesión. Finalmente, en el caso de la iniciativa de 2000, se trataba de un proyecto ambicioso que hubiera implicado la reforma al sistema de transferencias federales a estados y municipios para fines de desarrollo social del Ramo 33. Al modificar la asignación de los Fondos relativos a la educación y la salud, esta propuesta adquiría una importancia mayor, ya que inevitablemente traía a la discusión actores corporativos y burocráticos poderosos con intereses concretos, así como a los gobiernos de los estados.

El PRI se posicionó con una propuesta intermedia en varios aspectos⁶⁷. Explícitamente tenía por objetivo garantizar los derechos sociales enunciados en la Constitución y los enunciaba: no discriminación, educación, salud, alimentación, vivienda, el derecho a disfrutar un medio ambiente sano y al trabajo (artículo 8) y reconocía la obligación del gobierno de garantizar el acceso universal a ellos (artículo 9). Aunque entre los principios de la propuesta estaban el de la universalidad ('todo individuo gozará de los derechos sociales establecidos en la Constitución') y la equidad ('acceso de todas las personas a los programas, acciones, bienes y servicios que posibilite el desarrollo social'), también incluía el de la corresponsabilidad entendida como el deber de los tres órdenes de gobierno de coordinar y complementar sus esfuerzos entre sí 'y con la sociedad para cumplir y hacer cumplir los derechos para el desarrollo social' (artículo 5). Sobre todo, incluía un capítulo sobre los 'derechos y obligaciones de los beneficiarios' en donde se reconoce el derecho a disfrutar de servicios públicos oportunos y de calidad, así como de un trato respetuoso, respeto a la privacidad de su información personal y a la resolución expedita de sus quejas, pero también con la obligación de contribuir al esfuerzo nacional para el desarrollo social, a proporcionar la información socioeconómica que sea requerida por las autoridades, a respetar la normatividad de los programas y a 'cumplir con las obligaciones libremente aceptadas' (artículo 20). En ese sentido se observan claros ecos a la estrategia emprendida años atrás de focalizar diversos programas sociales con base en información socioeconómica y la canalización de beneficios con diversas condicionalidades obligatorias. Otra característica significativa era la definición de Zonas de Atención Prioritaria (Capítulo VII) para canalizar programas, estímulos, fondos e inversiones sociales a regiones cuya población registre índices de desarrollo inferiores al promedio nacional de los derechos para el desarrollo social (artículo 28).

En materia de gasto público, la iniciativa del PRI establecía como candado que el presupuesto dedicado al desarrollo social debería incrementarse al menos en la misma proporción que el crecimiento real del PIB según datos del Banco Central (artículo 14), y enumeraba qué fondos, programas y recursos debían considerarse destinados al desarrollo social, calificándolos de prioritarios y de interés público.

⁶⁶ Ver Burgos Ochoa (2002b, 2002a).

⁶⁷ Ver Amador Leal (2002).

Esa categorización sería retomada casi de manera integral en la versión final de la ley⁶⁸. Incluía la obligación de que el Gobierno Federal publique reglas de operación de todos los programas sociales federales del presupuesto de egresos, así como el establecimiento de un padrón único de beneficiarios de todos los programas sociales. A diferencia del proyecto inicial del PRD, no alteraba la asignación de los fondos federales a las entidades federativas y municipios, pero al igual que otras iniciativas establecía Convenios de Coordinación como instrumentos para la concurrencia de los distintos niveles de gobierno.

Una diferencia notable con relación a los proyectos del PAN y PRD era en materia institucional. No establecía instancias de coordinación intersecretarial o nacional, ni redes de comités o consejos de desarrollo social. En cambio, proponía dos instancias. Por una parte, un Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social como órgano plural y colegiado para canalizar la participación social y emitir recomendaciones y solicitudes a las instancias gubernamentales, cuya organización jurídica y facultades quedaba definida por el reglamento. En materia de evaluación y coordinación intergubernamental, la iniciativa creaba un Instituto de Evaluación del Desarrollo Social cuya facultad principal sería la de aprobar y publicar lineamientos y criterios generales para la evolución y seguimiento de la política social y establecer un sistema nacional de indicadores para el desarrollo social (artículo 48). No obstante, se trataba de un órgano que difícilmente tendría autonomía política o técnica dado que su instancia suprema era un Comité Técnico formado por tres secretarías federales (SEDESOL, SHCP e INEGI), los gobernadores de los estados, los secretarios de desarrollo social de los estados, diez presidentes municipales y apenas cinco especialistas académicos (artículo 49). Finalmente, como mecanismos de rendición de cuentas, se proponía por un lado a la contraloría social como mecanismo de los beneficiarios de los programas para verificar el cumplimiento de las metas y correcta aplicación de los recursos, siendo obligación del Gobierno Federal promoverla y facilitar el acceso a la información para ejercerla. Por el otro, al igual que en los proyectos del PRD, se introducía un apartado sobre las sanciones e infracciones para aquellos funcionarios que usasen los recursos o programas con fines políticos. Así, la iniciativa del PRI se centraba fundamentalmente en aspectos institucionales para reordenar las políticas existentes sin poner en duda el modelo implícito en el PROGRESA; a saber, una política social esencialmente focalizada hacia la población en pobreza y con corresponsabilidades. No obstante, fue presentado cuando ya estaban avanzadas las negociaciones y tenía la intención de retomar elementos de las iniciativas anteriores, por lo que sirvió de base para el proyecto final y varios elementos quedaron plasmados en el proyecto final de Ley (de la Torre, 2004).

⁶⁸ Programas de acceso y permanencia de estudiantes en ciclos de educación básica y media superior y para la calidad de la educación; control y prevención de enfermedades transmisibles y programas de atención médica a personas en pobreza, grupos vulnerables y en zonas de atención prioritaria; de alimentación y nutrición materno-infantil; abasto social de productos básicos, vivienda rural y popular; proyectos productivos y empresas sociales; infraestructura social básica y subsidios a la educación, seguros de salud, vivienda, alimentación, agua, energía eléctrica y gas doméstico (artículo 13).

Anexo 4

Recuadros sobre la controversia constitucional sobre el reglamento de la ley, 2006-2008

RECUADRO A.1

SÍNTESIS DE LOS ARTÍCULOS IMPUGNADOS DEL REGLAMENTO Y LOS ARGUMENTOS ESGRIMIDOS

En síntesis, como se apunta en (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2009), algunos:

-Artículo 15. Por señalar que los programas sociales “atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.” Esto implicaría un mecanismo de focalización de la política social, contraria al espíritu de la Ley que establece los derechos sociales de toda la población. Este artículo violaría los artículos 3, 4, 16, 49, 123 y 133 de la Constitución.

-Artículo 16. Por otorgar a la Secretaría de Desarrollo Social la atribución de integrar el Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios, violando lo previsto en el artículo 27 de la Ley General de Desarrollo Social, que establece que la integración del Padrón es una responsabilidad conjunta de los tres órdenes de gobierno.

-El artículo 24 del reglamento viola los artículos 18, 20, 22, 23, 51 y 53 de la Ley. El argumento fue que el artículo 24 ignora las atribuciones otorgadas en la Ley a la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social (CIDS) en materia de presupuesto social, transfiriéndolas plenamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, omitiendo los “candados” presupuestarios establecidos en la Ley y la obligatoriedad de los acuerdos de la CIDS para las dependencias del Ejecutivo Federal.

-El artículo 37 referente a la medición de la pobreza, con el que se violan los artículos 36 y 37 de la Ley. Se argumentaba que el Reglamento permitía el manejo discrecional de por parte de la SEDESOL de la información para identificar a los grupos vulnerables.

-Artículos 41 y 51 referentes a los Convenios de Coordinación y Cooperación Técnica para la Formulación y Ejecución de los Programas de Desarrollo Social de las Entidades Federativas y Municipios respectivamente, pues introducen una figura no contemplada en la LGDS que es la de los padrones de beneficiarios de las entidades federativas, lo que va más allá de lo establecido en los artículos 5º y 27 de la ley, pues estos últimos se refieren a un padrón solamente, el de los beneficiarios de los programas federales.

-Artículo 72 por adjudicar atribuciones que constitucionalmente corresponden al Congreso de la Unión al disponer la obligación del CONEVAL de presentar un informe anual al titular de la SEDESOL sobre los resultados de las actividades realizadas por las contralorías sociales.

-Artículos 77, 78, 79, 80 y 81 pues facultan a las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal a efectuar evaluaciones anuales o multianuales a los programas, acciones y recursos destinados al desarrollo social que tengan a su cargo, las cuales una vez concluidas deberán ser enviadas al Consejo Nacional de Evaluación para su revisión. Sin embargo, el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social establece que la evaluación de la política de desarrollo social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

-Artículos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 y 65, por imponer a las consultas públicas como una de las acciones a través de las cuales se realiza la participación social sin que ello haya sido previamente aprobado por la Comisión Nacional de Desarrollo Social, evadiendo además la atribución que en materia de consultas públicas tiene el Consejo Consultivo, que es “proponer a la Secretaría los temas que por su importancia ameriten ser sometidos a consulta pública”. El reglamento invade además las facultades del Legislativo Federal ya que reforman la ley en materia de financiamiento de las organizaciones sociales para la operación de programas sociales.

El artículo 64 de la Ley plantea que las organizaciones podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, pero el Reglamento impugnado impone que lo anterior sea a través de la modalidad de coinversión, y dicho modelo supone la obligada aportación por parte de las organizaciones sociales de un porcentaje de los recursos necesarios para desarrollar el proyecto social, lo cual resulta discriminatorio porque, si la organización no cuenta con el total de los mencionados recursos, no puede aspirar a recibir financiamiento público.

Fuentes: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008a) y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados) (2009) [en línea] www.diputados.gob.mx/cesop/.

CUADRO A.5
ALGUNOS ARTÍCULO DE LA LGDS Y DEL REGLAMENTO DE LA LEY EN MATERIA
DE PROGRAMAS, DEFINICIÓN Y MEDICIÓN DE LA POBREZA

Ley General de Desarrollo Social	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social
<p>Artículo 14- La Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes:</p> <p>I. Superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, autoempleo y capacitación;</p> <p>II. Seguridad social y programas asistenciales;</p> <p>III. Desarrollo Regional;</p> <p>IV. Infraestructura social básica, y</p> <p>V. Fomento del sector social de la economía.</p> <p>Artículo 19. Son prioritarios y de interés público:</p> <p>I. Los programas de educación obligatoria;</p> <p>II. Las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y los programas de atención médica;</p> <p>III. Los programas dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad;</p> <p>IV. Los programas dirigidos a zonas de atención prioritaria;</p> <p>V. Los programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil;</p> <p>VI. Los programas de abasto social de productos básicos;</p> <p>VII. Los programas de vivienda;</p> <p>VIII. Los programas y fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y</p> <p>IX. Los programas y obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano.</p> <p>Artículo 27- “Con el propósito de asegurar la equidad y eficacia de los programas de desarrollo social, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, integrarán el Padrón”.</p> <p>Artículo 36. “Los lineamientos y criterios que establezca el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social para la definición, identificación y medición de la pobreza son de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de los programas de desarrollo social, y deberá utilizar la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que se estime conveniente, al menos sobre los siguientes indicadores:</p> <p>Ingreso corriente per cápita;</p> <p>Rezago educativo promedio en el hogar;</p> <p>Acceso a los servicios de salud;</p> <p>Acceso a la seguridad social;</p> <p>Calidad y espacios de la vivienda.</p> <p>Acceso a los servicios básicos en la vivienda;</p> <p>Acceso a la alimentación, y</p> <p>Grado de cohesión social”.</p>	<p>Artículo 15.- “Los programas de la Administración Pública Federal que se deriven del Sistema Nacional de Planeación, relativos al desarrollo social, incluirán, según sea el caso, las materias previstas en los artículos 14 y 19 de la Ley, y atenderán a los grupos y personas identificados en situación de pobreza, marginación y vulnerabilidad.</p> <p>Artículo 16- “La Secretaría deberá integrar un Padrón de Beneficiarios de los programas de desarrollo social, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada, la información de dichos beneficiarios. Para su integración, la Secretaría considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que operen o ejecuten programas de desarrollo social”.</p> <p>Artículo. 37. Las personas o grupos sociales en situación de pobreza serán aquéllos que identifique la Secretaría, con sujeción a los lineamientos y criterios que para la definición, identificación y medición de la pobreza establezca el Consejo Nacional de Evaluación. Para tales efectos, el Consejo Nacional de Evaluación deberá mantener actualizados los indicadores referidos en el artículo 36 de la Ley, con base en la información que genere el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, independientemente de otros datos que estime convenientes. La Secretaría, tomando en consideración la opinión y recomendación del Consejo Nacional de Evaluación, determinará los criterios y lineamientos para la medición de los índices de marginación y la identificación de los grupos vulnerables”.</p>

Cuadro A.5 (conclusión)

Ley General de Desarrollo Social	Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social
<p>Artículo 37. “Los estudios del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social deberán hacerse con una periodicidad mínima de cada dos años para cada entidad federativa y con información desagregada a nivel municipal cada cinco años, para lo cual deberán hacerse las previsiones presupuestarias correspondientes en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para que el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática pueda llevar a cabo los censos, conteos y encuestas correspondientes”.</p>	<p>Artículo 38. “Los censos, conteos y encuestas que lleve a cabo el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, deberán general información suficiente respecto de los indicadores a que se refiere el artículo 36 de la Ley. Para tal efecto, en su diseño, se tomarán en cuenta las opiniones del Consejo Nacional de Evaluación y de la Secretaría”.</p>
<p>Artículo 81. “El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normal y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación, y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad”.</p>	

Fuente: Suprema Corte de Justicia de la Nación (2008a) y Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (2009) [en línea] www.diputados.gob.mx/cesop/. Consultado el 12 de noviembre de 2011.



NACIONES UNIDAS

Serie**CEPAL****Políticas Sociales****Números publicados**

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

181. Carlos F. Maldonado Valera “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008”, (LC/L.3669), 2013.
180. Silke Staab “Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile” (LC/L.3661), 2013.
179. Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”, (LC/L.3660), 2013.
178. Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?. International experiences”, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2013.
177. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo. El caso del Plan CEIBAL-Uruguay, Daniela Trucco y Andrés Espejo, (LC/L.3628), 2013.
176. Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Cecilia Rossel, (LC/L.3574), 2013.
175. Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes “Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años”, (LC/L.3444), 2012.
174. Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto “Protección social en la Argentina”, (LC/L.3370), 2011.
173. Rodrigo Martínez y Amalia Palma “Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social”, (LC/L.3392), 2011.
172. Mario Brun “Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina”, (LC/L.3391), 2011.
171. J. Enrique Hinostroza, Christian Labbé “Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe”, (LC/L.3335-P), Número de venta: S.11.II.G.53, (US\$10.00), 2011.
170. Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo “Innovación social y desarrollo económico local”, (LC/L.3330-P), Número de venta: S.11.II.G.46, (US\$10.00), 2011.
169. Guillermo Sunkel, Daniela Trucco y Sebastián Möller “Aprender y enseñar con las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina: potenciales beneficios”, (LC/L.3291-P), Número de venta: S.11.II.G.13, (US\$10.00), 2011.
168. Javier Carnicero y David Rojas, “Aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en los sistemas de salud de Bélgica, Dinamarca, España, Reino Unido y Suecia”, (LC/L.3267-P), Número de venta: S.10.II.G.73, (US\$10.00), 2010.
167. Guillermo Sunkel y Daniela Trucco, “Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina. Riesgos y oportunidades”, (LC/L.3266-P), Número de venta: S.10.II.G.72, (US\$10.00), 2010.