

Curso Internacional
**“INSTRUMENTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL
A LO LARGO DEL CICLO DE VIDA”**

(22-26 de mayo 2017)

CEPAL, Santiago de Chile

Pactos sociales para la Protección Social

Propuestas desde la CEPAL y aprendizajes de reformas específicas



Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social
CEPAL



Contenidos de la presentación

I. Pactos para la igualdad: retos y propuestas

II. Un marco de análisis sobre el surgimiento de pactos y consensos

III. Hallazgos y discusiones de reformas específicas

IV. Conclusiones y preguntas a futuro

I. ¿Por qué hablar de pactos?

- ALC presenta avances en crecimiento económico y abatimiento de la pobreza y la indigencia, pero persiste **una elevada desigualdad**.
- La mayoría de los Estados se ha comprometido a **garantizar derechos sociales, económicos y culturales**, pero ello no se ha traducido en leyes y políticas activas que permitan hacerlos cumplir.
- Se ha avanzado en la implementación de políticas **antipobreza y de protección social** pero estas **no llegan a todos y lo hacen de manera segmentada**.
- La **restricción de recursos** aparece como una de las principales limitantes por lo que la CEPAL ha subrayado la necesidad de **avanzar en pactos sociales y fiscales** que sustenten este tipo de políticas en el mediano y largo plazo.
- Conocemos bastante de las políticas sociales y económicas, **pero sabemos poco sobre como alcanzar acuerdos amplios** que le den viabilidad política y fiscal.

La idea de Pacto en la CEPAL:

- “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar , caminos por abrir” (2010) señala la necesidad de:
 - Lograr pactos sociales basados en un enfoque de derechos que se traduzcan “en más oportunidades para quienes menos tienen”
 - Generar pactos fiscales, que permitan sostener en el tiempo políticas sociales para garantizar esos derechos
- “Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo” (2012):
 - Retomó la necesidad de pactos sociales para cerrar las brechas productivas y sociales.
- “Pactos para la Igualdad. Hacia la sostenibilidad del desarrollo” (2014):
 - Señala orientaciones y contenidos potenciales para pactos en ámbitos como el **laboral**, la gobernanza de los recursos naturales, de género, entre otras.



Pactos en los siete pilares de transformación en la orientación de desarrollo en la región

- **Un pacto fiscal** que permita dotar de los recursos necesarios al Estado para impulsar políticas en el horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural
- **Pacto social y laboral** para potenciar la capacidad redistributiva del Estado en distintos ámbitos de la desigualdad y así reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo

Pactos en los siete pilares de transformación en la orientación de desarrollo en la región

- **Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos**, dotando a la política pública de los instrumentos necesarios para **un acceso más amplio y de mejor calidad de servicios de uso público**, tales como el **transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales**, y que redunde en mayor sentido de pertenencia y menores brechas de bienestar

También:

- **Un pacto por la inversión y la política industrial**
- **Pacto para la sostenibilidad ambiental**
- **Pacto por la gobernanza de los recursos naturales**
- **Pacto de la comunidad internacional para el desarrollo y la cooperación más allá de 2015 (Agenda 2030)**

Los pactos imprimen **viabilidad política** para alcanzar una **nueva trayectoria de crecimiento y cambio estructural** que asegure grados progresivos de igualdad con sostenibilidad. Sobre la base de propuestas formuladas e implementadas de manera participativa y democrática, se procura **superar el inmovilismo pero también los vaivenes erráticos de un ciclo político a otro.**



II. Una marco de análisis para el surgimiento de pactos y consensos

¿Pero qué es un pacto social visto como proceso político?

¿Cuál es el papel de los pactos en la construcción de los Estados de Bienestar y los sistemas de protección social?

Interrogantes

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

Una estrategia heterodoxa para pensar y analizar el surgimiento de pactos

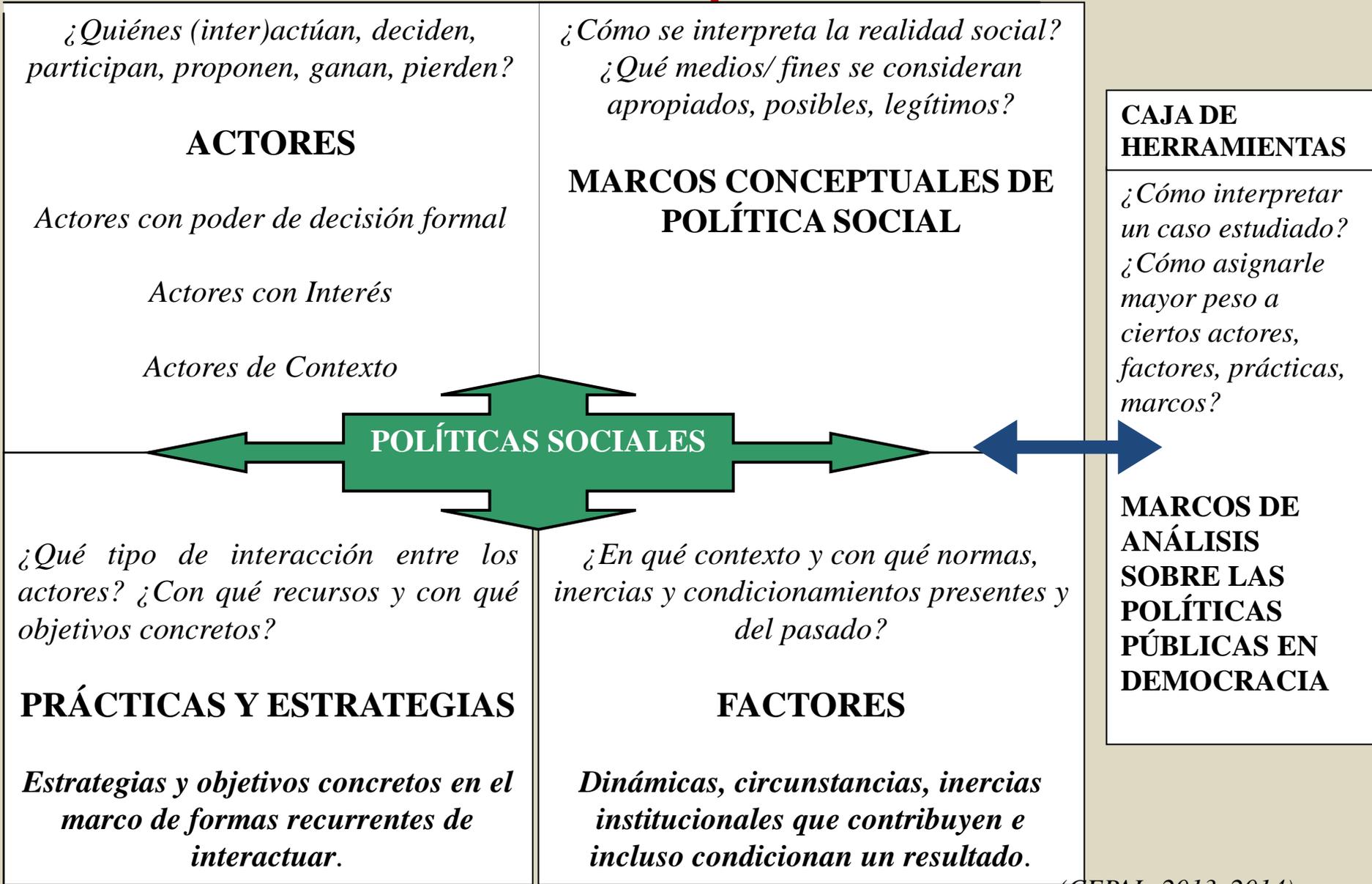
- 1- *Caja de herramientas*: Revisión de varios marcos analíticos sobre las políticas públicas en democracia y reflexión sobre lo que significa un pacto desde cada uno
- 2- Análisis de procesos concretos de reformas que resultaron de consensos o acuerdos con implicancias de largo plazo (*Fuentes*: literatura,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

La “caja de herramientas”:

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

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

Elementos a relevar para analizar el surgimiento de pactos en el sector de la política social



ACTORES, FACTORES, PRÁCTICAS Y MARCOS CONCEPTUALES PARA ANALIZAR PROCESOS DE REFORMA DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

ACTORES

Con poder de decisión formal:

- Poder ejecutivo: Presidente(a)/Ministros/Altos funcionarios públicos
- Poder legislativo: Cámaras/ grupos Parlamentarios
- Poder Judicial: Tribunales Constitucional/ Suprema Corte/ Contralorías.

Con Interés:

- Liderazgos al interior del gobierno y el parlamento (equipos técnicos)
- Dirigentes de partidos políticos
- Grupos de interés corporativo: sector privado, sindicatos
- Organizaciones sociales, profesionales, y civiles

De contexto:

- Organizaciones sociales, profesionales y civiles (ONGs)
- Centros y redes de conocimiento (expertos, universidades, centros de investigación, otros organismos internacionales)
- Opinión pública (medios de comunicación, electorado)

IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL

- Visión sobre el **papel del Estado**, el mercado, la comunidad y las familias en la generación de bienestar social y acceso a la protección social.
- Concepciones acerca de la **ciudadanía y la democracia**.
- Visiones sobre los **medios legítimos** para alcanzar fines e ideales colectivos.
- Enfoques sobre los instrumentos y objetivos** de las políticas de bienestar y protección social

POLÍTICAS SOCIALES

PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS

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

- Configuración de actores, formación de **coaliciones y estrategias** de negociación y de movilización de recursos.
- Tipos de **mediación** al interior del estado y ante los actores y coaliciones en conflicto.
- Representación de **intereses sectoriales o corporativos** mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin (Mecanismos de presión/ corporativismo).
- Empleo de **mecanismos informales** de consulta/negociación entre actores.
- Asignación y repartición de los dividendos**, del reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública
- Elaboración de **discursos y justificaciones** en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales.
- Manejo de **medios e interacción con la opinión pública**.

FACTORES

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

- Inercias** burocráticas y de políticas/decisiones anteriores
- Normas y procedimientos** existentes para la toma de decisiones (administrativos, legislativos, judiciales, electorales etc.)
- Correlación entre las fuerzas** políticas
- Capacidades y recursos** individuales y colectivos existentes: técnicos, políticos, financieros y comunicacionales.
- Tensiones en torno a la **asignación y redistribución de recursos** (sociales y fiscales)
- Iniciativas e instrumentos técnicos** disponibles para enfrentar los problemas sociales y disponibilidad de **información** para la toma de decisiones.

Algunas reformas o procesos estudiados que lograron consensos amplios en la región

1. **Chile:** la reforma al sistema previsional de 2005-2008
2. **México:** la Ley General de Desarrollo Social, 2000-2004
3. **Uruguay:** el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2007
4. **Brasil:** la construcción de amplios consensos en torno al Programa Bolsa Família, 2003-2006
5. **El Salvador:** el Sistema de Protección Social Universal y la Ley de Desarrollo y Protección Social, 2009-2014
6. **Costa Rica:** la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2010-2014
7. **Uruguay:** ventanas parciales de oportunidad política: el caso de la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay hasta 2014.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

III. Hallazgos y discusiones de reformas específicas

Algunos aprendizajes de reformas en donde un pacto fue posible (*Ex Post*) (1)

1. *La mayoría del tiempo, las inercias predominan, y los actores deben trabajar y acomodarse a ellas (pacto como el arte de lo 'posible').*

2. *Hay momentos definitorios asociados a cambios políticos y a choques económicos, en donde se abren **ventanas de oportunidad política** en las que decisiones puntuales tienen un gran peso sobre desarrollos ulteriores.*

3. *Lograr consensos tiene un **costo en tiempo** y en cuanto al **alcance final de la iniciativa**. Pero también le dan solidez y durabilidad al acuerdo.*

4. *La **importancia para la generación de consensos de compartir dividendos** –cuando menos en el corto plazo-- y **asumir desproporcionadamente algunos costos**, en especial por parte de actores situados en una posición relativamente dominante.*

Algunos aprendizajes de reformas en donde un pacto fue posible (*Ex Post*) (2)

5. *El encuentro entre actores políticos, equipos técnicos y la sociedad civil es un requisito fundamental para la generación de consensos que trasciendan las estrictas fronteras del espectro político-electoral.*

6. *Las ideas y los marcos conceptuales de los que se apropian los actores desempeñan un papel importante no solamente desde un punto de vista instrumental.*

7. *Elemento difícil de controlar, de fomentar, de replicar o de medir: la altura de miras y la habilidad técnica y política de los actores involucrados.*

8. *Los marcos analíticos provenientes de la ciencia política son de gran utilidad, siempre y cuando sean articulados como instrumentos cuya validez depende de su capacidad explicativa.*

Preguntas para evaluar la factibilidad de un pacto en procesos de reforma en curso (Ex Ante)

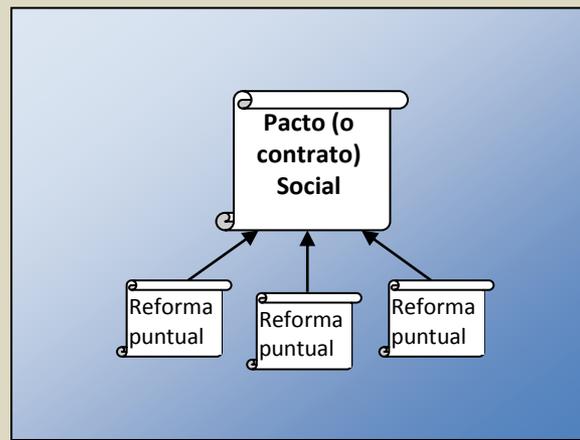
- 1. ¿Qué elementos favorables se avizoran para la apertura de ventanas de oportunidad política en favor de un consenso o pacto que no había sido factible hasta el momento?*
- 2. ¿Cuáles son los actores formales e informales con poder de veto cuya anuencia es indispensable para lograr un pacto?*
- 3. ¿El sector de política estudiado pasa por un momento de crisis y de cuestionamiento, o por el contrario muestra estabilidad y fuertes inercias de continuidad?*
- 4. En el momento y contexto estudiados, ¿qué alternativas de política y qué marcos conceptuales de política inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública de los actores?*

Pacto social y construcción de Estados de Bienestar / Sistemas de protección social: elementos para la discusión

1. El Pacto entendido como un contrato social en torno a las principales directrices de los regímenes de bienestar, rara vez proviene de un único momento fundador.

-Son en buena medida procesos de **construcción no lineal** que conllevan sucesivos **momentos** de discusión, acuerdo y decisión.

-Cuando esa secuencia de cambios ha logrado instaurar **un nuevo estatus quo** y este es **aceptado por el conjunto de la sociedad o buena parte de esta**, es posible hablar **retrospectivamente** acerca del surgimiento de un pacto social cimentado sobre consensos amplios

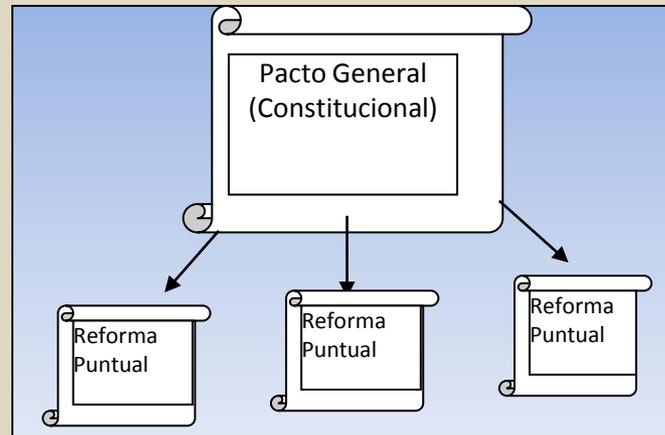


Pacto social y construcción de Estados de Bienestar / Sistemas de protección social: elementos para la discusión

2. Pero también es observable otra vía: coyunturas excepcionales (momentos de crisis aguda), en donde un cambio de orden constitucional reorienta de forma **durable las políticas públicas** en general y las políticas fiscales/sociales en particular

-Esos cambios constitucionales pueden ser un **momento fundador** que posteriormente se traduce en un largo proceso de cambios institucionales, nuevas políticas y reformas sectoriales/parciales.

-Incluso cuando el contenido de un ordenamiento constitucional es en un inicio una ficción legal (“letra muerta”), **en el largo plazo puede ir cobrando cada vez mayor concreción**



Pacto social y construcción de Estados de Bienestar / Sistemas de protección social: elementos para la discusión

3. Es crucial el impulso continuo de coaliciones político-electorales dominantes durante un largo periodo, así como también de coaliciones promotoras de actores sociales que impulsen dichos cambios

-En contextos democráticos, el surgimiento de una base social y electoral estable y favorable a sistemas de protección social con fuertes componentes redistributivos y universalistas es un factor central.

-En tal sentido, los sistemas de protección social y los regímenes de bienestar en los que se enraízan son una construcción permanente y, también, reversible si carece de una base social y electoral extensa.

Pacto social y construcción de Estados de Bienestar / Sistemas de protección social: elementos para la discusión

4. Los pactos tienen una vigencia y requieren renovar sus contenidos para mantener una legitimidad que, en democracia, puede generar tensiones acumulativas y llevar a cuestionamientos profundos (vuelcos electorales, irrupción de movimientos sociales o vetos susceptibles de forzar una reorientación de la agenda pública y gubernamental).

-La construcción de pactos y consensos no necesariamente es un proceso participativo o, incluso, representativo. Pueden forjarse coaliciones y grandes pactos para **desmantelar o limitar el alcance** de los sistemas de protección social.

-El saldo entre los contenidos de un pacto y en qué medida estos responden a las expectativas, intereses y recursos del conjunto de actores define la estabilidad y durabilidad del acuerdo logrado

Pacto social y construcción de Estados de Bienestar / Sistemas de protección social: elementos para la discusión

5. Las narrativas, los argumentos técnicos e ideológicos movilizados por los actores definen el marco y contenidos de un pacto.

-Algunas coaliciones de actores pueden lograr **una hegemonía que define lo que es pensable, deseable, negociable**, en cada momento histórico y en cada contexto nacional.

- **Hay una dimensión internacional /global, que forma parte del contexto externo que influencia a los ámbitos nacionales y sectoriales (Agenda 2030)**

-La referencia a la **circulación de ideas, argumentos, instrumentos y modelos de política pública** es cada vez más necesaria para comprender los debates y alternativas de política que están en discusión en cada país o sector.

IV. Algunas conclusiones y preguntas a futuro

- **La protección social dejó de ser vista como un conjunto de acciones subsidiarias y temporales:** el reto hoy es su expansión, financiamiento, coordinación, integralidad y legitimación.
- Para avanzar, **la noción de pacto es atractiva pues implica la resolución temporal de tensiones / conflictos siempre presentes**, con la aspiración a que respondan a las expectativas del mayor número de actores posible y contengan mecanismos de ajuste y redefinición gradual para avanzar
- **Una pregunta orientadora para proseguir el análisis : ¿Qué tanto se consolida (o debilita) una base social y electoral favorable a sistemas de protección social con componentes redistributivos y universalistas?**

MUCHAS GRACIAS