



# PACTOS SOCIALES AL SERVICIO DEL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿QUÉ SON Y CUÁL ES SU PAPEL EN TIEMPOS DE CRISIS?

Juliana Martínez Franzoni, University of Costa Rica

Diego Sánchez-Ancochea, University of Oxford

Ciclo de talleres internacionales CEPAL – COES

29 Septiembre 2020

# LA IMPORTANCIA DE LA REDISTRIBUCIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

Antes de COVID-19, en 2019, la brecha de financiamiento para lograr una cobertura universal de protección social básica era 3.6% PIB (Durán et al, 2019)

Cobertura de beneficios de protección social, en porcentajes

Region	Niñez	Maternidad	Vejez
América Latina y el Caribe	54,3	34.3	67.7

Con COVID-19, solo asegurar transferencias monetarias durante 6 meses requeriría entre 2 y 9% del PIB, dependiendo del criterio de elegibilidad (CEPAL, 2020)



La redistribución es altamente necesaria, tanto mediante impuestos como protección social



Pero la movilización doméstica de recursos es difícil por el poder/perfil de la elite



Los Estados son débiles, hasta en países exitosos como [Costa Rica](#), incapaz de resolver el reto fiscal

La región enfrenta un círculo vicioso

**EL PROBLEMA NO ES TÉCNICO, SINO DE ECONOMÍA POLÍTICA**

# LOS PACTOS SON UN CAMINO POSIBLE PARA ABRIR EL ESPACIO REDISTRIBUTIVO

La matriz de desigualdad social exige nuevos enfoques

- Alta informalidad laboral (más del 70% en Bolivia, Guatemala & Honduras pre COVID-19)
- Persistente división sexual del trabajo y desigualdad de género (7 de c/10 horas de trabajo no remunerado en manos femeninas)
- Raza/etnia tienen un papel significativo en el acceso a los recursos (ej. partos en hospitales con personal calificado)



# ¿QUÉ SON LOS PACTOS REDISTRIBUTIVOS?

Para CEPAL (2014):

- “Visión de largo plazo (intertemporalidad) compartida” que “favorecerá el establecimiento de políticas e instituciones social y políticamente sostenibles con una implementación más viable” (p. 313)
- Para promover el desarrollo inclusivo y la cohesión social
- Inciden sobre instrumentos de política pero también sobre principios

Diferente a acuerdos =  
medidas concretas en el  
corto plazo



## ¿CÓMO EXPLORAR LAS POSIBILIDADES DE PACTOS Y SUS DETERMINANTES?

## Metodología

- La literatura
  - Combinación de enfoque institucionalista y de recursos de poder
- La reinterpretación de casos
  - A partir de instancias de acuerdos o pactos con consecuencias distintas
  - Antes y después de presión globalizadora
  - De América Latina pero también Suecia como caso paradigmático





¿QUÉ ENCONTRAMOS  
COMBINANDO  
LITERATURA Y  
ANÁLISIS DE CASOS?

Hallazgos

# FACTORES CATALIZADORES

- Crisis económicas (Suecia)
- Conflictos armados (Colombia, Guatemala)
- Arquitecturas (Chile, pensiones)
- ¿Pandemias?



# FACTORES FACILITADORES

- Mediados por factores políticos



- Gobierno débil
- Élite fragmentada
- Acción colectiva/opinión pública disconforme
  - Otros



# ¿CUÁLES FACTORES POLÍTICOS?

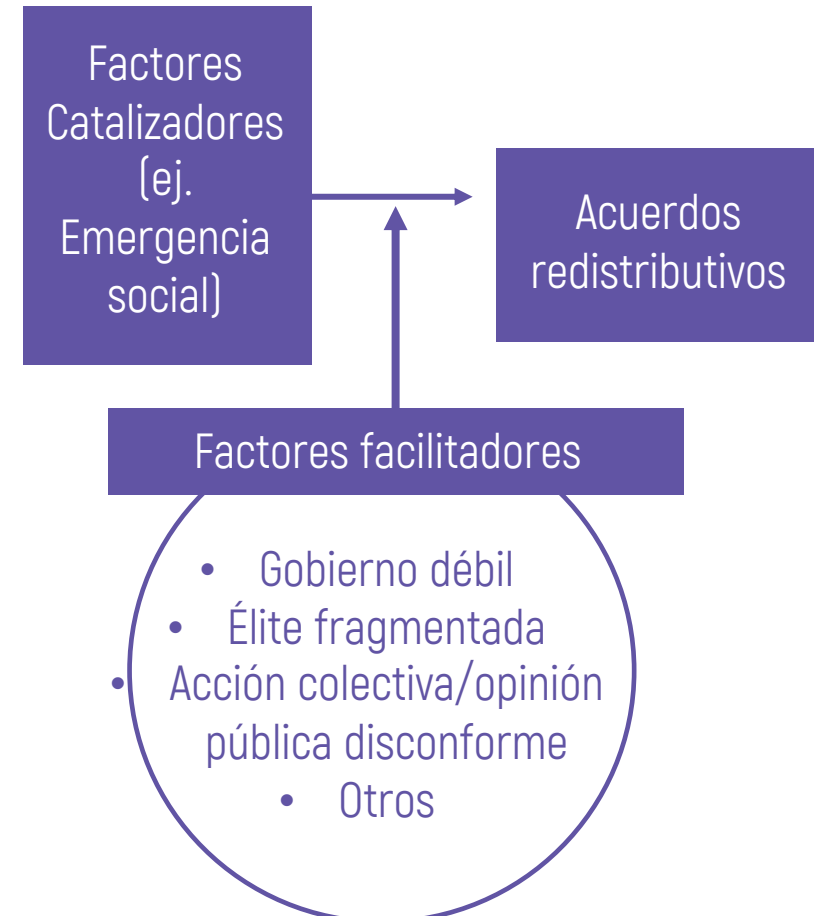
Convocatoria Ejecutivos  
con incentivos para buscar acuerdos



Preferencias de la élite



Movimientos sociales

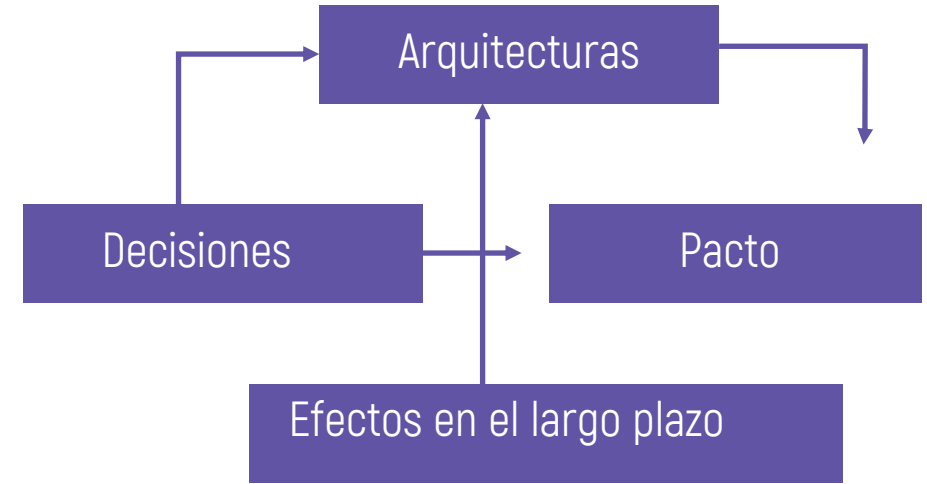


# EL PAPEL DE LAS ARQUITECTURAS

## The Quest for Universal Social Policy in the South

*Actors, Ideas, and Architectures*

Juliana Martínez Franzoni and  
Diego Sánchez-Ancochea



Quiénes acceden a qué,  
cómo y por qué, y  
determina los  
incentivos para la  
expansión posterior  
(trayectoria)

# EL PAPEL DE LAS ARQUITECTURAS

Capaces de expandir de protección social



Colombia

Incorporación de derecho al acceso a los servicios de salud en 1991 (y la Corte Constitucional para garantizar su cumplimiento)

Incapaces de expandir protección social

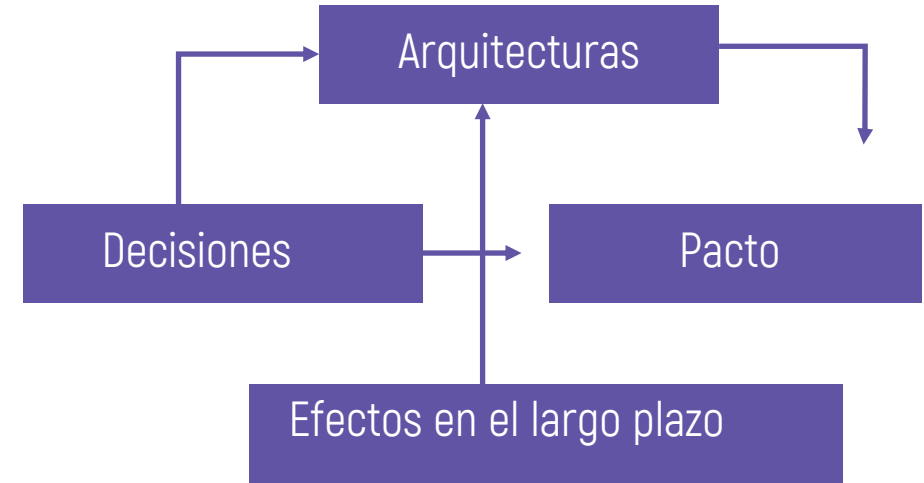


Guatemala

Acuerdos de Paz de 1996 (falta de mecanismos institucionales y financieros para apoyar la ejecución de lo programas)



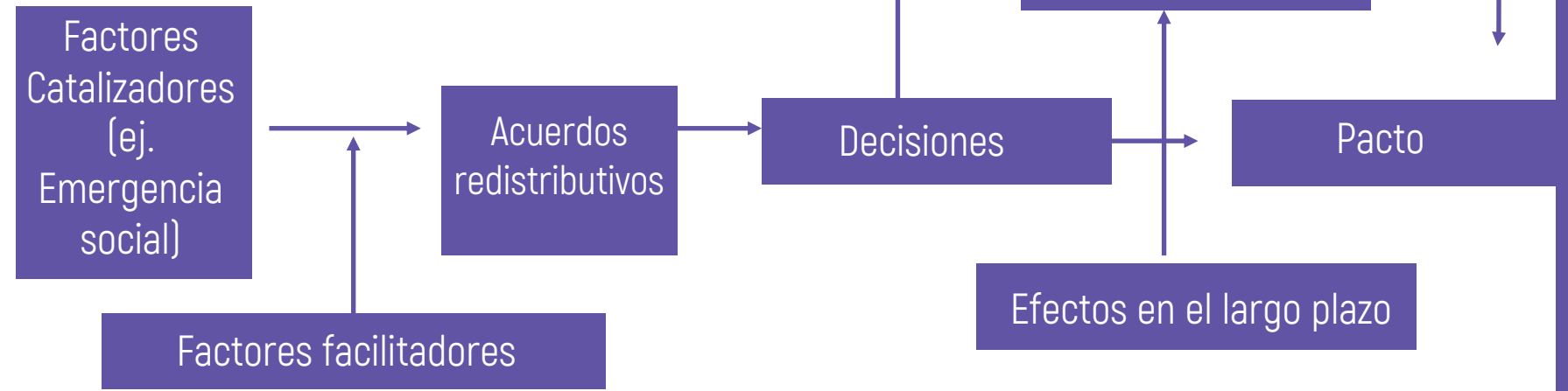
**Chile** No se crearon espacios para transformar los acuerdos iniciales en acuerdos sucesivos: un solo partido antes que una sucesión de juegos.



Contrapunto  
ejemplifica el papel de  
arquitecturas en la  
construcción de  
trayectorias vía  
incentivos y cambios  
en relaciones de poder



# SECUENCIAS VIRTUOSAS DE DECISIONES Y PACTOS



## Capaces de expandir protección social



Suecia



Costa Rica

Ejemplifica secuencias virtuosas de largo plazo

# LECCIONES

Es importante mapear el nivel de unificación o fragmentación de la élite, los actores privados principales, sus preferencias e intereses, y cuál es la mejor manera de atraerlos.

Es clave dar visibilidad y documentar mejor el papel de los movimientos sociales (incluyendo pero trascendiendo el papel de los sindicatos) en promover mayores grados y formas de redistribución.

Cualquier acuerdo necesita incluir una arquitectura institucional que impulse acuerdos sucesivos y trayectorias redistributivas virtuosas

El encuadre de los problemas y la forma cómo se piensan las soluciones puede ampliar o reducir el espacio para los acuerdos y pactos.

# PREGUNTAS EN TORNO AL PRESENTE

¿Cómo conseguir que el problema actual se defina como una crisis social con implicaciones fiscales, y no como es una crisis fiscal con consecuencias sociales?

¿Cómo lograr que los gobiernos vean la acción colectiva de los movimientos sociales como oportunidad antes que como amenaza?

Impuestos y prestaciones públicas son dos caras de una misma moneda; ¿cómo vincularlos mejor sin que se vuelva una conversación sobre la reforma del Estado?

¿Cómo involucrar qué segmentos de la elite en la construcción de acuerdos redistributivos amplios?

¿Cómo pueden los gobiernos y los partidos políticos, darle un lugar a demandas sociales diversas en los procesos políticos?





# PACTOS SOCIALES AL SERVICIO DEL BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿QUÉ SON Y CUÁL ES SU PAPEL EN TIEMPOS DE CRISIS?

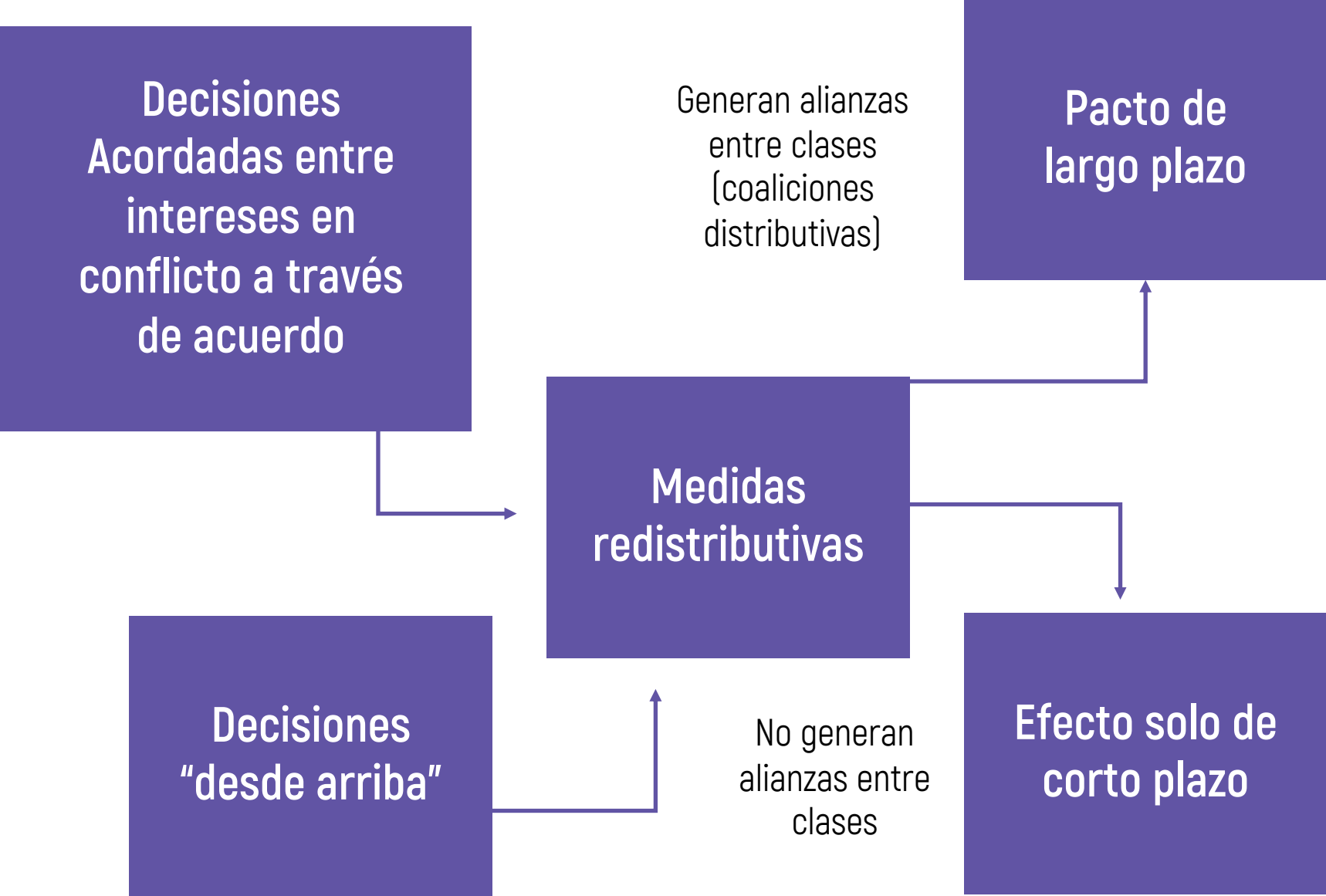
Juliana Martínez Franzoni, University of Costa Rica

Diego Sánchez-Ancochea, University of Oxford

Ciclo de talleres internacionales CEPAL – COES

29 Septiembre 2020

# ACUERDOS, MEDIDAS Y PACTOS



# PAPEL DE DECISIONES “DESDE ARRIBA” VÍA ARQUITECTURAS

EEUU



New Deal

CR



Creación de seguridad social

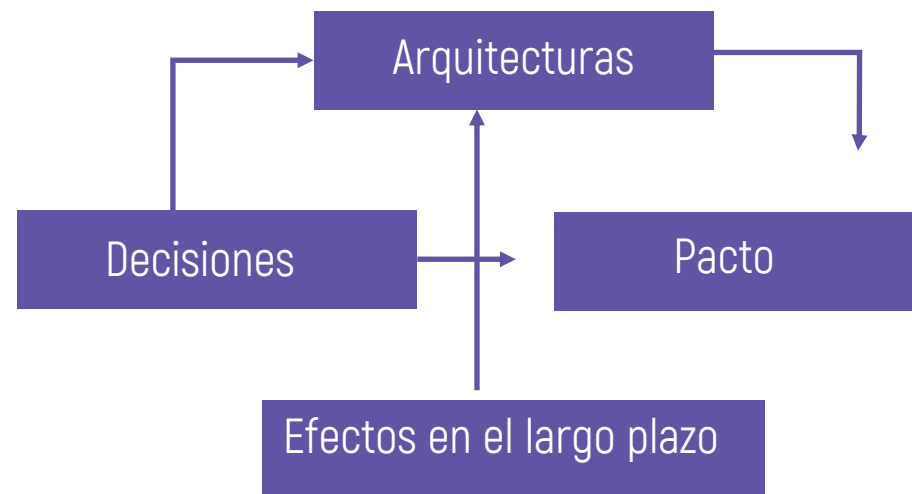
Década expansiva AL  
(Maldonado & Palma, 2013)



Nuevo Régimen de AAFP



Ley Gral. de Desarrollo Social



Ejemplos aluden a vinculación virtuosa de decisiones, en trayectorias favorables a pactos posteriores