

**Diálogos Interamericanos de Protección Social  
Red Interamericana de Protección Social (RIPSO)**

*23 de mayo de 2014*



**PACTOS SOCIALES PARA UNA  
PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INCLUSIVA**



**Rodrigo Martínez y Carlos Maldonado Valera**

*División de Desarrollo Social*

**CEPAL**

# Contenidos de la presentación

- I. Presentación del proyecto en el contexto de la preocupación por la generación de pactos en la CEPAL.**
- II. Marco analítico del proyecto y aprendizajes de estudios de caso sobre reformas en los que un pacto fue posible.**
- III. Elementos que destacan del acompañamiento de reformas.**

# I. ¿Por qué hablar de pactos?

- ALC presenta importantes avances en crecimiento económico y abatimiento de la pobreza y la indigencia, pero persiste la 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. No se cuenta con sistemas que incluyan a todos los ciudadanos.
- 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.
- Los acuerdos y pactos convocan actores políticos con visiones encontradas en cuanto a políticas sociales y fiscales. Esto los hace un tema de análisis específico.
- Conocemos bastante de las políticas sociales y económicas, pero sabemos poco sobre como alcanzar acuerdos amplios que les otorguen 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 y de género, entre otras.



# Objetivos del proyecto

**Contar con una base analítica e instrumental sobre los elementos más relevantes a considerar en los procesos de implementación de pactos sociales, a fin de que los gobiernos de la región mejoren sus enfoques y herramientas para la generación de pactos sociales.**

Para ello, el proyecto contempla:

1. Profundizar el **desarrollo de marcos analíticos y herramientas metodológicas** para el estudio y apoyo al desarrollo de procesos de pacto.
2. Establecer **grupos de trabajo** a nivel ministerial y la apertura de espacios de intercambio y diálogo inter-institucional.
3. Fortalecer el **intercambio de experiencias y la cooperación** entre los países de la región en materia de pactos sociales para instituir sistemas inclusivos de protección social.



**PACTOS SOCIALES PARA UNA  
PROTECCIÓN SOCIAL MÁS INCLUSIVA**

# Componentes y enfoques

Tres componentes de la protección social se trabajan de manera especial en el proyecto:

1. Pensiones y transferencias:

Reforma de pensiones (Chile), Asignaciones familiares (Uruguay), Ley de Desarrollo Social (México), SNPS (El Salvador) y ENIEP (Ecuador).

2. Reformas en el sector salud:

SUS (Brasil), judicialización (Colombia), financiamiento (Chile)

3. Sistemas de cuidado:

Costa Rica, Uruguay y Ecuador

La aproximación al tema contempla variados enfoques interpretativos.

# II. Marco analítico del proyecto

“LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL: APUNTES PARA UN MARCO DE ANÁLISIS”



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

# Objetivo de los estudios de caso

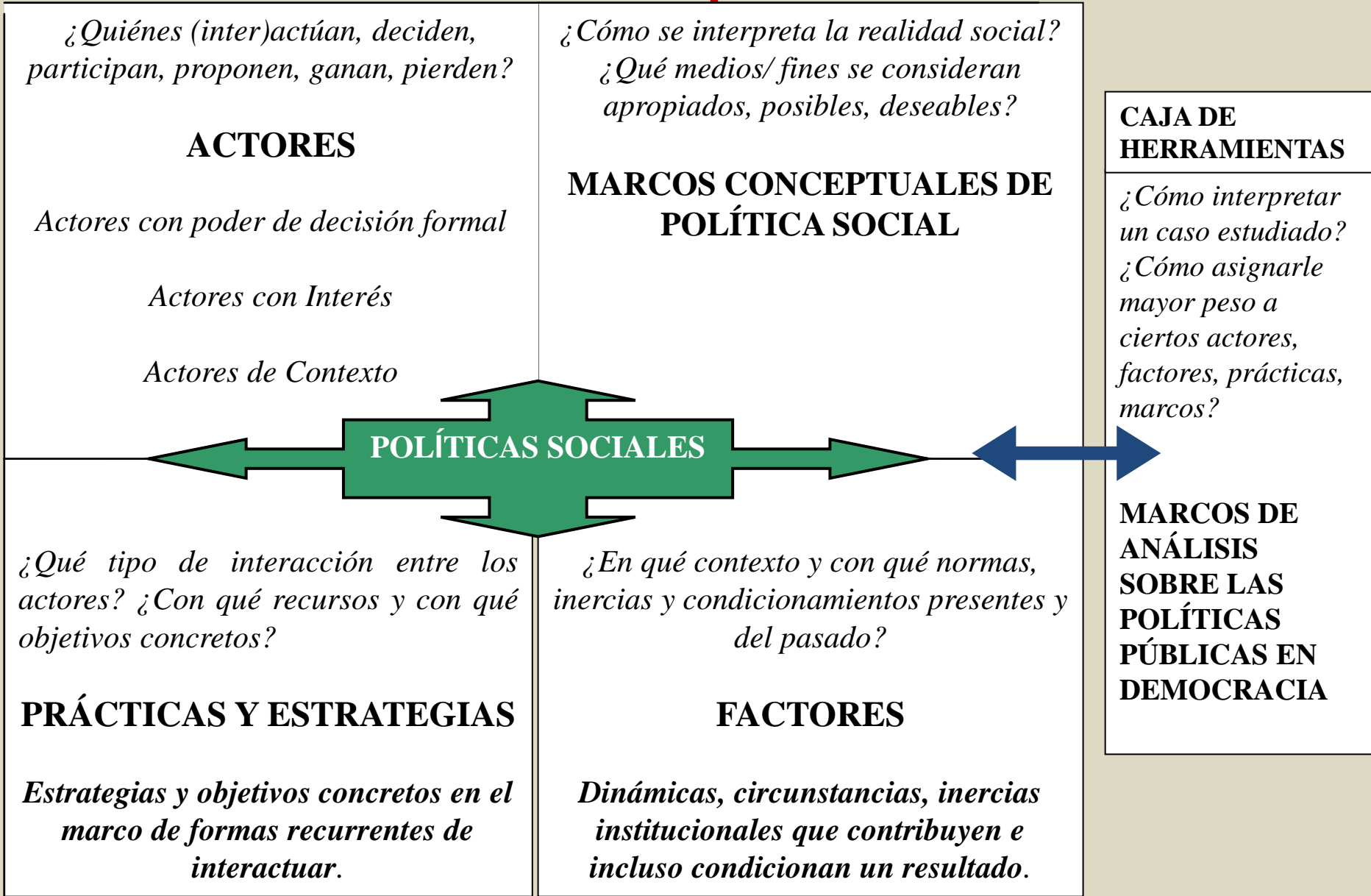
**Analizar procesos concretos en los que se generaron consensos o acuerdos en tres países de la región:**

- **En México**, a través de la **Ley General de Desarrollo Social entre los años 2000 y 2008** donde se institucionalizó un nuevo marco legal e institucional para la política social.
- **En Chile**, a través de la **Ley que aprobó la Reforma Previsional entre los años 2005 y 2008**, donde se decidió avanzar en la garantía de pisos mínimos de bienestar durante la vejez.
- **En Uruguay**, a través de la ley que aprobó el **Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares entre los años 2004 y 2008** que hizo permanente un programa de transferencias orientado a las familias más pobres.

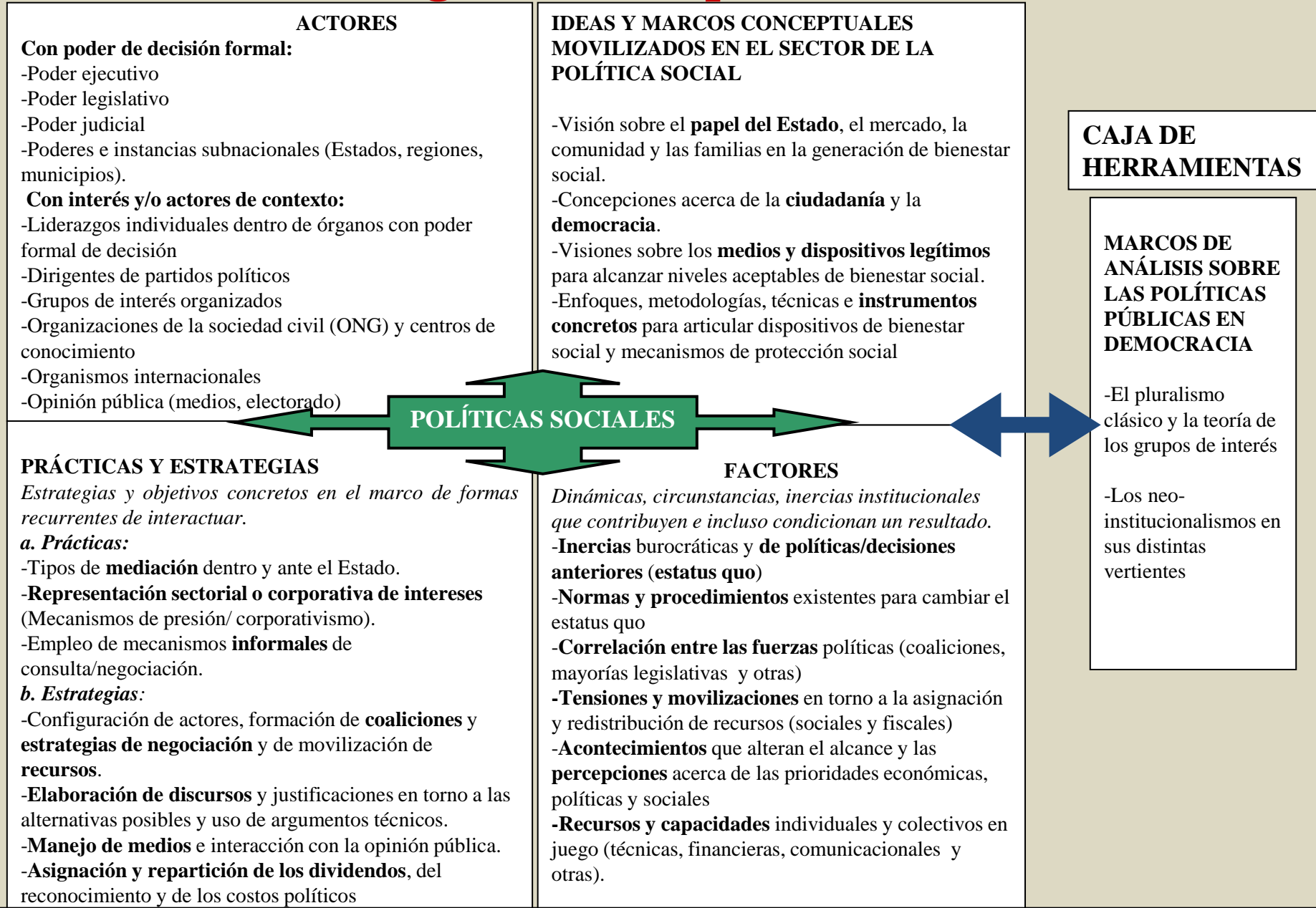
# Preguntas para evaluar la factibilidad de un pacto en procesos de reforma en curso

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 las políticas sociales 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 la política social inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la acción pública de los actores?*

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



# Analizar el origen y trayectoria de una política social y el surgimiento de pactos sociales



# 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.***



# III. Elementos que destacan del acompañamiento de reformas

1. ¿Para alcanzar una protección social más inclusiva siempre se requiere de pactos?
2. ¿De qué hablamos cuando hablamos de pacto? Constitución, leyes, planes, programas...
3. ¿Basta el acuerdo político y formal? Hay un gran desafío en la operacionalización, institucionalización y participación.
4. Las ventanas de oportunidad no garantizan el éxito.
5. Los pactos de hoy pueden viabilizar cambios sólo efectivizados a largo plazo. Requieren una mirada prospectiva y sostenible.
6. Para hacer más inclusiva la protección social, ¿basta con trabajar en sus componentes tradicionales?
7. Sin embargo, los actores a cargo de dichos componentes no siempre se sienten parte de la discusión.
8. El acercamiento en los marcos conceptuales aparece como un imperativo para avanzar: igualdad y derechos. ¿Es eso viable hoy en la región?

# Gracias...

## dds.cepal.org/proteccionsocial/

The screenshot shows a web browser window displaying the website [dds.cepal.org/proteccionsocial/](http://dds.cepal.org/proteccionsocial/). The page features the UN logo and the text "Protección social" and "División de Desarrollo Social". A navigation menu includes "Inicio", "Temas", "Publicaciones", "Bases de datos", "Actividades", and "Vínculos". The main content area is titled "Inicio" and includes a section "Acercas del portal" with a description of the portal's purpose. Below this is a "Temas" section with three orange buttons: "Sistemas de protección social", "Pacto social", and "Nueva Base de datos Programas de inclusión laboral y productiva". A large central banner features a rope graphic and the text "PACTOS SOCIALES PARA UNA PROTECCIÓN SOCIAL MAS INCLUSIVA". To the right of the rope, it says "Experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa" and lists authors: Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico, and Ana Sojo. Below the banner is a row of small document thumbnails. On the right side, there is a "Noticias" section with a list of news items, including "II Seminario internacional establecimiento y la renovac...", "Chile: Gobierno ar tramitación del convenio 189 OIT", "Conozca la nueva base de sobre Programas de Inc Laboral y...", "El 15 de mayo de 2014 conmemora el vig aniversario del Año Int...", and "Presidente de Ecuador CEPAL: 'La pobreza en Ar Latina no es...". A link "Ver todas las noticias »" is at the bottom of the news section.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

