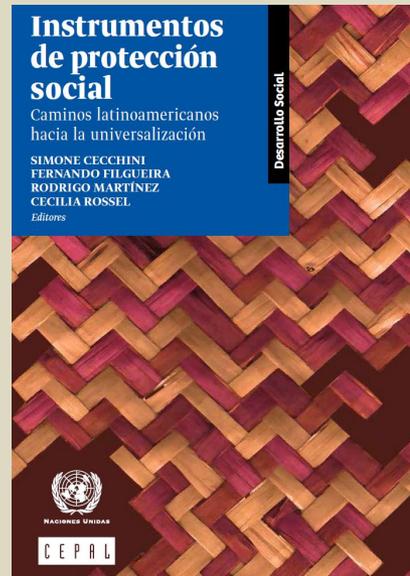


# Reunión interregional de Expertos "Políticas públicas para la igualdad y la Agenda 2030"

(9 y 10 de diciembre de 2015, Santiago de Chile )

## *Sesión 1. Instrumentos de protección social universal: Caminos latinoamericanos hacia la universalización*

### Capítulo X. Pactos Sociales para la protección social



**Carlos Maldonado Valera**  
*División de Desarrollo Social*



Como instrumento político, el **pacto social** ha sido planteado por la CEPAL como **una alternativa** para construir en cada país **compromisos incrementales** y de largo plazo con la adopción de **sistemas universales de protección social**

# Pactos en 3 pilares transformadores del desarrollo social 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 para que la institucionalidad laboral acompañe el cambio estructural, y así reducir brechas de género, de productividad, de empleo de calidad y de apropiación entre capital y trabajo
- **Pacto para un mayor bienestar social y mejores servicios públicos**, dotando a la política pública de los instrumentos necesarios para lograr 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

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

*¿Cuál es el papel de los pactos en la construcción de sistemas universales de protección social?*

# ¿Qué es un pacto?

*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	<p>-Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o política favorable a sus intereses.</p> <p>-<b>Respuesta del sistema político</b> para satisfacer las demandas de una coalición político-electoral dominante y/o mayoritaria.</p>
Neo-institucionalismos	Teoría de la elección racional	<p>-Alteración del estatus quo, basada en la <b>anuencia de los actores formales e informales con poder de veto</b> del sector.</p> <p>El contenido del pacto refleja un <b>equilibrio</b> entre las preferencias de dichos actores.</p>
	Histórico	<p>-<b>Ajuste puntual</b> acordado por los actores principales en el marco de fuertes <i>inercias y continuidades</i> con respecto a decisiones anteriores (<i>Path Dep</i>).</p> <p>-<b>Cambio radical</b> acordado por los actores principales en el marco de una <b>breve situación de crisis e incertidumbre</b>, con consecuencias importantes para el desarrollo ulterior del sector (<i>Critical juncture</i>).</p>
	Sociológico	Organizacional
Cognitivo		<p>-Acuerdo en torno a <b>modelos de acción pública</b> basados en <b>convicciones, enfoques o narrativas compartidos</b> por los principales actores.</p>

# **Algunas reformas 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, 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***
- 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. Ventanas (parciales) de oportunidad política: el caso de la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay, 2008-2014**

# Algunos aprendizajes de reformas en donde un pacto fue posible (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.*

# Algunas preguntas orientadoras 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 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?*

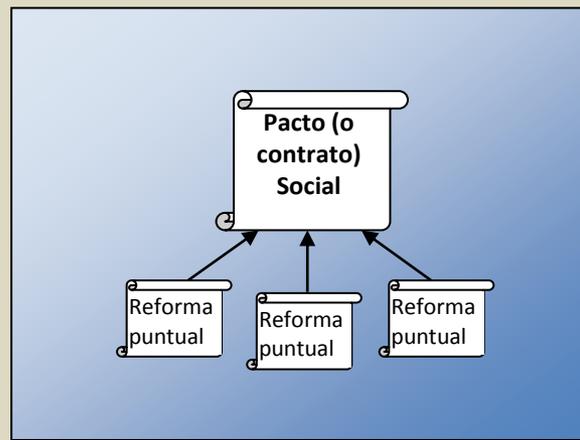
# Pacto social y construcción de sistemas de protección social

## (1)

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

-Son en buena medida procesos de **construcción no lineal** que conllevan sucesivos **momentos** de conflicto, 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 o contrato social cimentado sobre consensos amplios

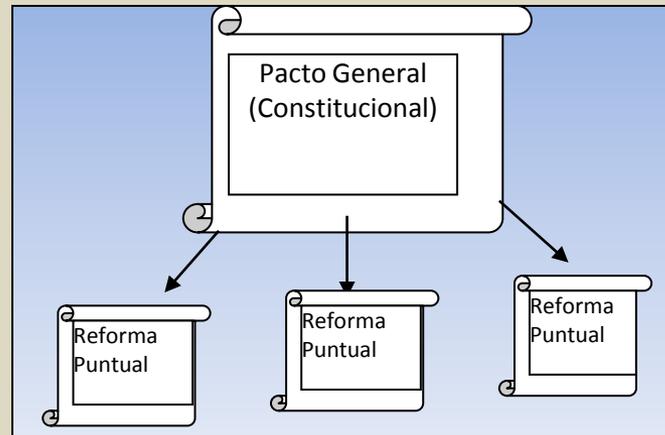


# Pacto social y construcción de sistemas de protección social (2)

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 sistemas de protección social

## (3)

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

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

-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.

# Comentarios finales

-Como procesos sectoriales o nacionales de diálogo social, los pactos **difícilmente se pueden alcanzar por decreto: requieren el aprovechamiento de las coyunturas**, a veces excepcionales, que emergen en cada contexto.

-Aunque toda ventana de oportunidad política limita el campo de lo posible, **siempre existe un margen de acción susceptible de explorar, en especial la promoción de alternativas de políticas y de diagnósticos que movilicen a los actores y a la ciudadanía.**

-La **factibilidad de un pacto amplio descansa en la suma de varios episodios previos de acuerdo y negociación** que van configurando nuevos equilibrios y un horizonte de largo plazo entre los actores.

# MUCHAS GRACIAS

