

Seminario Internacional

“Primera infancia y Sistemas de Cuidados en América Latina”

LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS PARA LA PROTECCION SOCIAL: APUNTES PARA EL ANÁLISIS

Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social
CEPAL

San José, 19, 20 y 21 de noviembre de 2013





HORIZONTE



- “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar caminos por abrir” señala la necesidad de:

Lograr pactos sociales basados en un enfoque de derechos que se traduzcan “en más oportunidades para quienes menos tienen” (CEPAL - Naciones Unidas, 2010)

Generar pactos fiscales, que permitan sostener en el tiempo políticas sociales para garantizar esos derechos

PROBLEMÁTICA:

No obstante, en general observamos:

- **Primacía de dinámicas político-electorales** que sitúan a las políticas sociales en un horizonte de corto plazo
- **Según el caso observamos discontinuidad, insuficiencia, inestabilidad, inmovilidad, imprevisibilidad de las políticas adoptadas**

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 UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE 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:

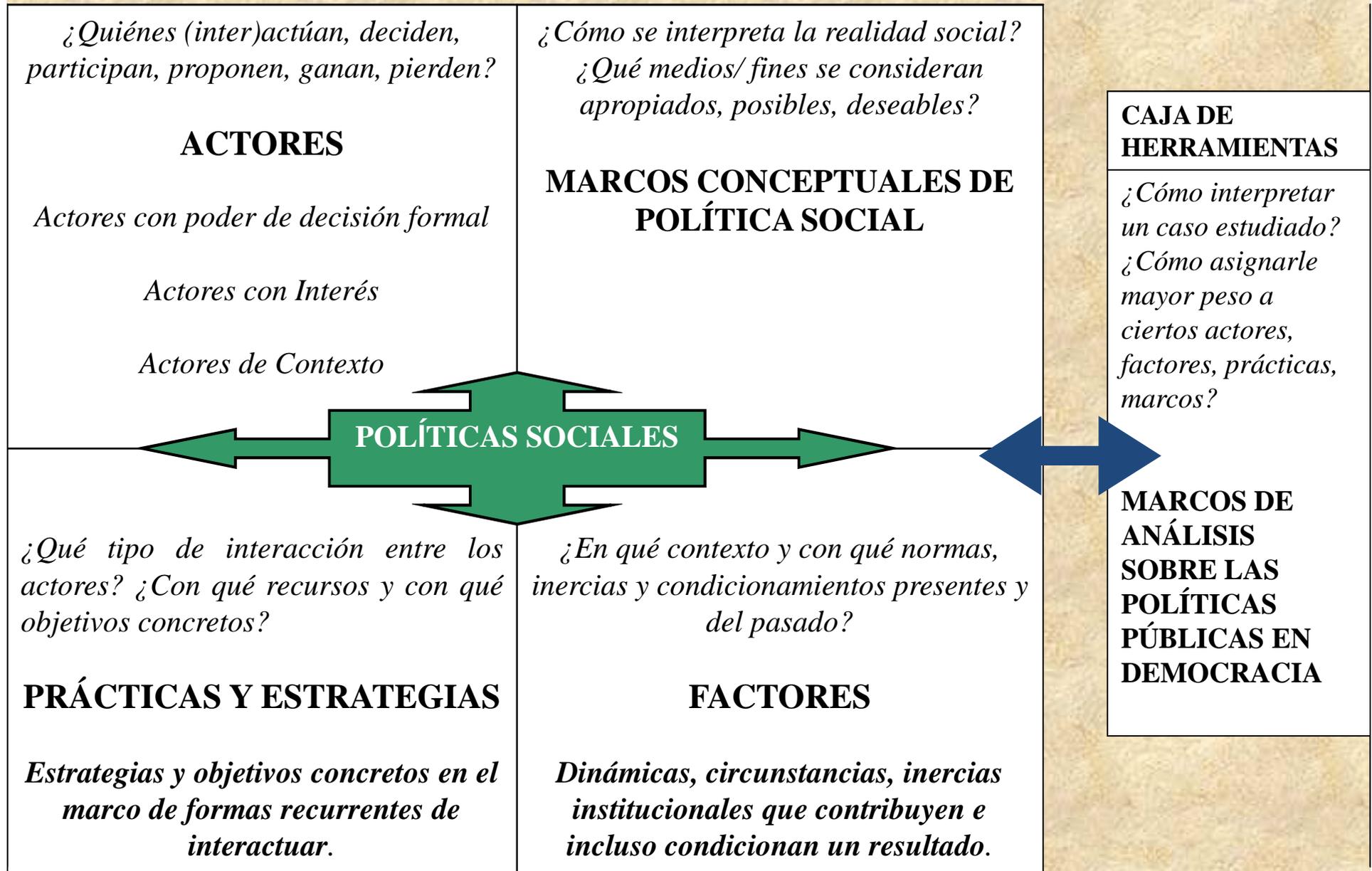
Enfoques	Vertientes	Lecturas de un pacto social como...	
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> -Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o política favorable a sus intereses. -Respuesta del sistema político para satisfacer las demandas de una coalición político-electoral dominante y/o mayoritaria 	
	Teoría de la elección racional	-Alteración 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.	
Neo-institucionalismos	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	<ul style="list-style-type: none"> -Ventana de oportunidad política en la que actores políticos logran cambiar el estatus quo adoptando una iniciativa disponible, para enfrentar un problema público considerado prioritario en la agenda pública y gubernamental. -Adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto específico.
		Cognitivo	-Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, enfoques o narrativas compartidos por los principales actores

OBJETIVO DE LOS ESTUDIOS

Analizar procesos concretos en los que se generaron consensos o acuerdos de largo plazo 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 2005 y 2010** que hizo permanente un programa de transferencias orientado a las familias más pobres.

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



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.*

En los casos que hemos estudiado se observa que en estas ventanas de oportunidad se pueden lograr cambios profundos en la orientación de las políticas y que acordarlos de forma consensuada le otorga al viraje mayor continuidad, legitimación y permanencia.

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

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. Extender a los actores involucrados el prestigio o la legitimidad que se deriva de una iniciativa es un factor que genera confianza y refuerza dinámicas constructivas y duraderas.*

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. Al recabar posiciones e intereses diversos, al incorporar opiniones e instrumentos de actores de contextos informados o especializados técnicamente, y trascender las 'rivalidades' inmediatas que se derivan de la estricta correlación de fuerzas dentro de las instancias formales de toma de decisiones, se amplían las posibilidades de llegar a una iniciativa aceptable para más actores.

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. Los actores utilizan esas ideas y marcos conceptuales para justificar sus intereses o posicionamientos, pero también para definirlos, por lo que la persuasión, la argumentación, la deliberación y la generación de información técnica y empírica cuentan, y mucho, para facilitar consensos.

ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (3)

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. Con o sin grandes intereses corporativos, con más o menos presiones derivadas de tensiones políticas o de crisis económicas, con más o menos disponibilidad de recursos fiscales, información técnica y analítica, en cada caso estudiado sorprende la capacidad de los actores de ir más allá de la inmediatez y tomar distancia de sus diferencias entendidas como 'juegos de suma cero'

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. Cada enfoque hace supuestos importantes y predispone el análisis, con lo que siempre conviene mantener una perspectiva más abierta y pragmática

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? (Prioridades de la agenda pública/gubernamental; qué alternativas de política; cuánta disposición de los actores políticos para negociar)*
- 2. ¿Cuáles son los actores formales e informales con poder de veto cuya anuencia es indispensable para lograr un pacto? (A quién hay que convencer; sentar a la mesa; presionar; ofrecer alternativas)*
- 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? (Pacto como consecuencia de proceso gradual vs Pacto como ruptura/refundación)*
- 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? (Identificar cuáles serían los contenidos factibles y el alcance de un eventual acuerdo)*

LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE CUIDADO: ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA?

EL CUIDADO ES UNA IDEA-FUERZA QUE PERMITE EL DIÁLOGO/CONVERGENCIA DE AGENDAS ANTES PARALELAS O DISPERSAS:

- Derechos, bienestar, cuidados de la población infantil...** pero también de adultos mayores, discapacitados, entre otros grupos prioritarios de la política social.
- Educación temprana y de calidad para la primera infancia** como elemento igualador hoy y de desarrollo futuro.
- Igualdad de género:** tensión/redistribución del trabajo remunerado y no remunerado; bienestar y autonomía económica de las mujeres; .
- Empleo decente:** licencias parentales y arreglos flexibles (sin precarización); regulación del trabajo doméstico formal e informal; condiciones laborales de quienes cuidan.
- Protección social:** acceso a pisos universales de bienestar mediante transferencias, previsión social en la vejez y acceso a servicios de salud y de cuidado a lo largo del ciclo de vida

LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE CUIDADO: ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA?

El diagnóstico

- La necesidad de cuidados está presente en toda la población, aunque con distinto énfasis
- Es preciso disponer de mecanismos de protección social a través de una intervención pública sistemática
- Hay que tomar en consideración a los actores inmersos en el tándem necesidad-cuidado (niños, mayores de edad, enfermos crónicos y personas con alguna discapacidad, y quienes proveen – mayoritariamente mujeres.)

Componentes de un sistema de protección social

**EL CUIDADO,
4to PILAR**

Seguridad social

Salud

Servicios
Sociales

LA CONSTRUCCIÓN DE SISTEMAS DE CUIDADO: ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD POLÍTICA?

DOS COMPONENTES CENTRALES:

- 1) **El acceso del cuidado a la agenda pública/gubernamental**, con base en la articulación de un *diagnóstico en que convergen los cambios socio-demográficos y las necesidades presentes y futuras de los grupos de población que requieren cuidados y de quienes lo brindan*
- 2) **Conformación de coaliciones promotoras diversas y potentes** con base en los distintos *actores que participan de las problemáticas asociadas al cuidado, en la sociedad civil, sectores del gobierno, la academia nacional e internacional, sectores de las fuerzas políticas, etc.*

Seminario Internacional

“Primera infancia y Sistemas de Cuidados en América Latina”



***MUCHAS
GRACIAS***

Carlos Maldonado Valera
División de Desarrollo Social

***San José, 19, 20 y 21 de noviembre de
2013***

