

Seminario internacional Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, realizado en CEPAL, 20 y 21 de marzo de 2013

Tematizaciones y problematizaciones en torno a los pactos planteadas a lo largo del seminario, y suscitadas por las presentaciones y los comentarios

1) Expectativas y avances realizados desde la CEPAL a partir del proyecto con GIZ

- Desde la CEPAL, se esboza la necesidad de examinar la dimensión de economía política de los pactos, de considerar la dimensión procedimental y política del pacto social, su viabilidad en cuanto a la acción sobre conflictos de intereses, asimetrías de poder, actores en juego, caminos para construir acuerdos, estrategias discursivas. La protección social se plantea como inversión social con impacto redistributivo y con una perspectiva de derechos, que abarca sistemas de salud y pensiones y también transferencias monetarias diversas y la necesidad de actuar sobre su sostenibilidad también desde la consolidación de su fundamento político. De allí la relevancia para la CEPAL de examinar casos nacionales de construcción de pactos relacionados con la protección social: su economía política, sus circunstancias históricas, sus mecanismos de negociación, sus estrategias discursivas
- El marco conceptual de los tres estudios realizados consideró varios enfoques de la ciencia política para analizar las políticas públicas en democracia, de una diversa capacidad explicativa. Se trata de explotar la diversidad de herramientas analíticas que están disponibles: el pacto como ventana de oportunidad; como acuerdo que cuenta con la anuencia de grupos y coaliciones dominantes o de los actores formales o informales con poder de veto del sector; como acuerdo en torno a diagnósticos, modelos e instrumentos de acción pública; como momento de continuidad y de reafirmación de inercias previas o por el contrario como momento excepcional de crisis y refundación.
- Se fundamentó la necesidad de convertir el cuidado en un pilar de la protección social y se analizaron los diversos puntos de partida institucionales en los países de la región y la necesidad de actuar sobre la confluencia de actores (género, niñez, personas adultas mayores y con discapacidades) en la conformación de sistemas nacionales de cuidado.

2) Elementos múltiples planteados a lo largo del seminario que nutren una sistematización conceptual del tema en torno a los pactos

a) ¿QUE CABE DENOMINAR PACTO?

Se problematizaron los límites difusos de lo que puede o cabe entender por pacto: qué cabe entender dentro de este marco y que sería simplemente privativo de la política ordinaria, donde permanentemente tienen procesos de negociación cotidiana; es el caso de la política parlamentaria.

b) LOS ACTORES Y LAS ASIMETRÍAS

Respecto del fundamento de los pactos: se ha subrayado el conjunto de actores y su capacidad de influencia y de poder; la necesidad de que se establezcan condiciones de confianza y de garantía; la oportunidad de los pactos: si se dan en situaciones de crisis o de empate en relaciones de fuerza; la importancia del reconocimiento de que se buscan juegos de suma positiva (Therborn)

Las asimetrías entre los actores: los pactos pueden ser buscados tanto por actores muy fuertes como por actores débiles; las debilidades o fortalezas pueden ser circunstanciales (Ejecutivo ante un cambio de gobierno) o estructurales (actores excluidos o subordinados); pueden emerger ante la percepción de grados de amenaza. Los pactos como espacios donde se ejerce coerción por parte de los actores respecto del objeto en torno al que se busca acuerdos, a la defensa de los intereses de cada cual en el acuerdo y a los valores que están involucrados. La necesidad de compartir sentidos y significados para que el pacto sea exitoso (Schmidt), y la necesidad de respetar determinadas reglas del juego.

Una pregunta medular se refiere al concepto de pacto: se trata de encarar con ellos una disputa entre alternativas, de un cálculo de actores respecto de acuerdos acotados, de un espacio que permite postergar salidas que resultarían conflictivas; cómo se integra la ciudadanía dentro de los pactos o es un acuerdo pragmático entre políticos; cómo se define en distintos escenarios de pacto quiénes participan y quienes están excluidos. Implican los pactos una ruptura o renuncia en aras del consenso? Se trata de estrategias utilitarias pragmáticas, o el reconocimiento de algo que trasciende los valores.

Si ellos acontecen dentro de un marco general en el que existe un acuerdo respecto de la articulación entre poder y saber

La necesidad de considerar culturas hegemónicas que delimitan el campo de lo deseable y de lo posible y por tanto marcan el rayado de cancha como construcción social y política y determinan el menú y los términos de lo pactado: la hegemonía como un espacio dinámico de conflicto y negociación. Ello da luces acerca de la pregunta sobre cuáles son los problemas que entran en la agenda pública y cuáles no y acerca de cómo lo hacen.

Y con ello, la necesidad de entender el trasfondo de los pactos, aquello que no trasciende hacia el ámbito público pero que puede ser determinante respecto de los acuerdos y que por naturaleza tiene una opacidad.

La necesidad de preguntarse acerca de la forma en que los afectados por los pactos reaccionan, sobre cuáles son sus percepciones. En materia de protección social, la importancia del rol de las clases medias que mediante diversos mecanismos de descreme fueron “retirados” de los servicios.

Por otra parte, la relevancia de cómo se articulan políticamente los intereses de los actores: si las articulaciones llegan a encarnarse en instituciones corporatistas o no, si las coaliciones políticas son volátiles o tienen una fuerte permanencia en el tiempo

La relevancia del discurso respecto de los pactos: los discursos legitimadores de los actores, tanto en su mutua comunicación como ante la opinión pública (el discurso “coordinador” y “comunicativo”), la posible caracterización de los líderes conforme a su uso del discurso, la racionalidad e impacto diverso del discurso conforme a las características de los sistemas políticos

c) LOS TIEMPOS DE LOS PACTOS

La pregunta acerca de los tiempos que se requieren para lograr consensos y cómo ello se administra políticamente, de la dimensión prospectiva de los pactos, de la perspectiva incremental. Ello posiblemente tiene relación también con los determinantes de los pactos: si se busca mayor inclusión social o se trata de adaptaciones a la volatilidad macroeconómica y sus efectos sociales, o a tendencias de más largo aliento, como los cambios demográficos.

Otro aspecto es cómo se gestionan los resultados de los pactos y con ello se consolidan o no sus resultados.

La necesidad de relacionar el pacto con los ciclos de la política, por ejemplo, la distinción entre los momentos de diseño y los de implementación.

d) LA INSTITUCIONALIDAD DE LOS PACTOS

La importancia de considerar los niveles de Gobierno que pueden estar involucrados en los pactos. Por ejemplo, la importancia de los niveles subnacionales de gobierno; en el caso del Brasil, por ejemplo, la democratización mediante espacios de de consulta y participación ciudadana que representan espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil y la deliberación sobre políticas públicas.

La necesidad de analizar la especificidad de los pactos según se den en coaliciones multipartidarias; recuperar la relevancia que tienen para los pactos los poderes legislativo y judicial, su fuerza institucional y sus campos de acción. Por ejemplo, respecto de la judicialización de los derechos sociales.

La necesidad de advertir los campos de constitucionalización de la política.

La interacción de los pactos con la burocracias, en tanto determinantes de la cultura de cómo se realiza el juego político; este es un elemento muy importante en México, por ejemplo.