

Seminario Internacional

**“Pactos sociales para una protección social más inclusiva:
experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y
Europa”**

LA CONSTRUCCIÓN DE PACTOS Y CONSENSOS EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL.

APUNTES PARA UN MARCO DE ANÁLISIS

Carlos Maldonado Valera

Andrea Palma Roco

Santiago, 20 y 21 de marzo 2013



NACIONES UNIDAS

CEPAL

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, 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 consensos 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

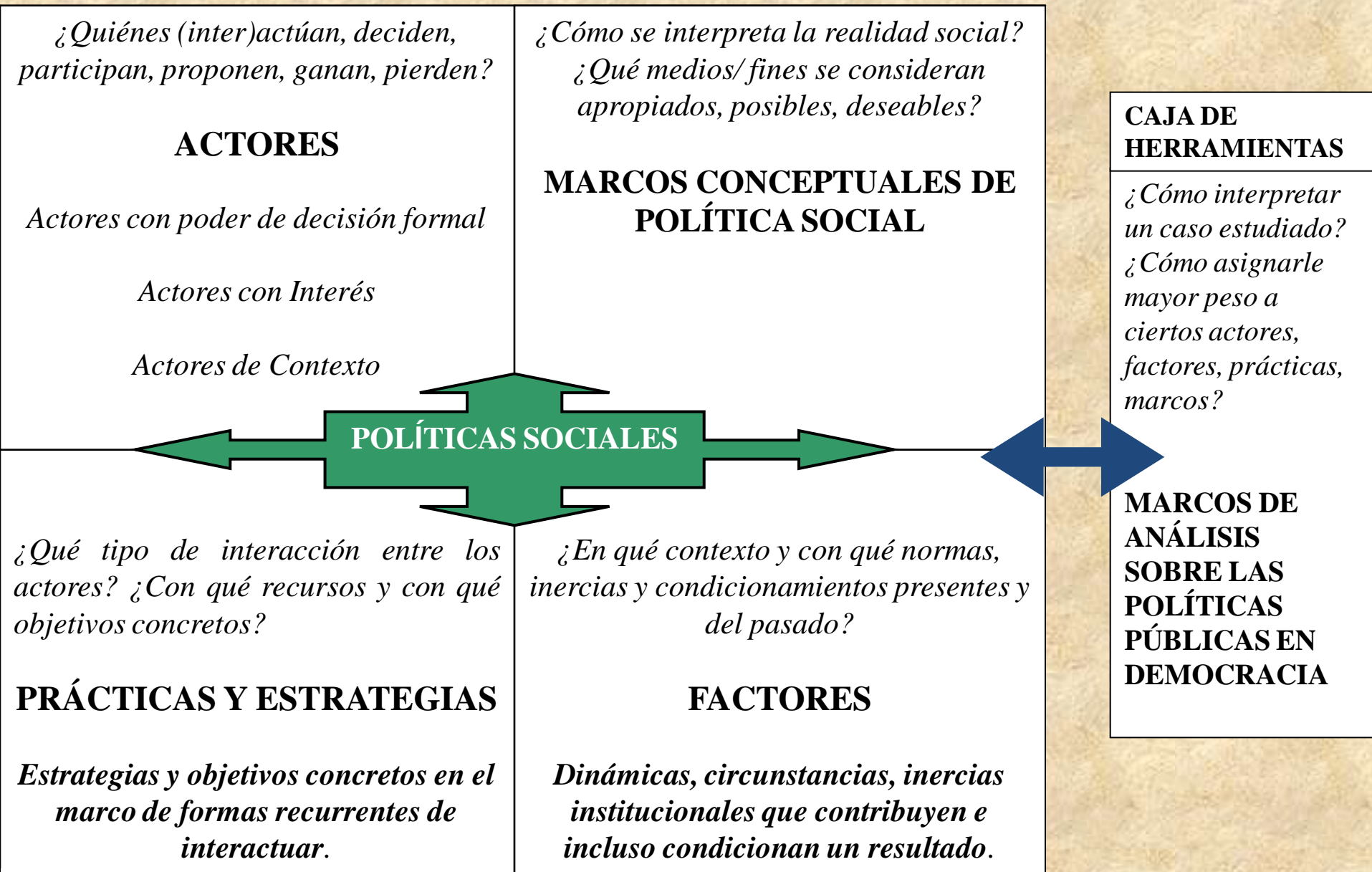
- 1- *Caja de herramientas*: Revisión de varios marcos analíticos sobre las políticas públicas en democracia y reflexión sobre lo que es un pacto desde cada uno**
- 2- Análisis de procesos concretos de reformas** en los que se generaron consensos o acuerdos con implicancias de largo plazo (Fuentes: literatura, prensa, entrevistas)
- 3- Relevar los elementos** que conviene revisar y analizar en general
- 4- Extraer aprendizajes o conclusiones** generales

La “caja de herramientas”:

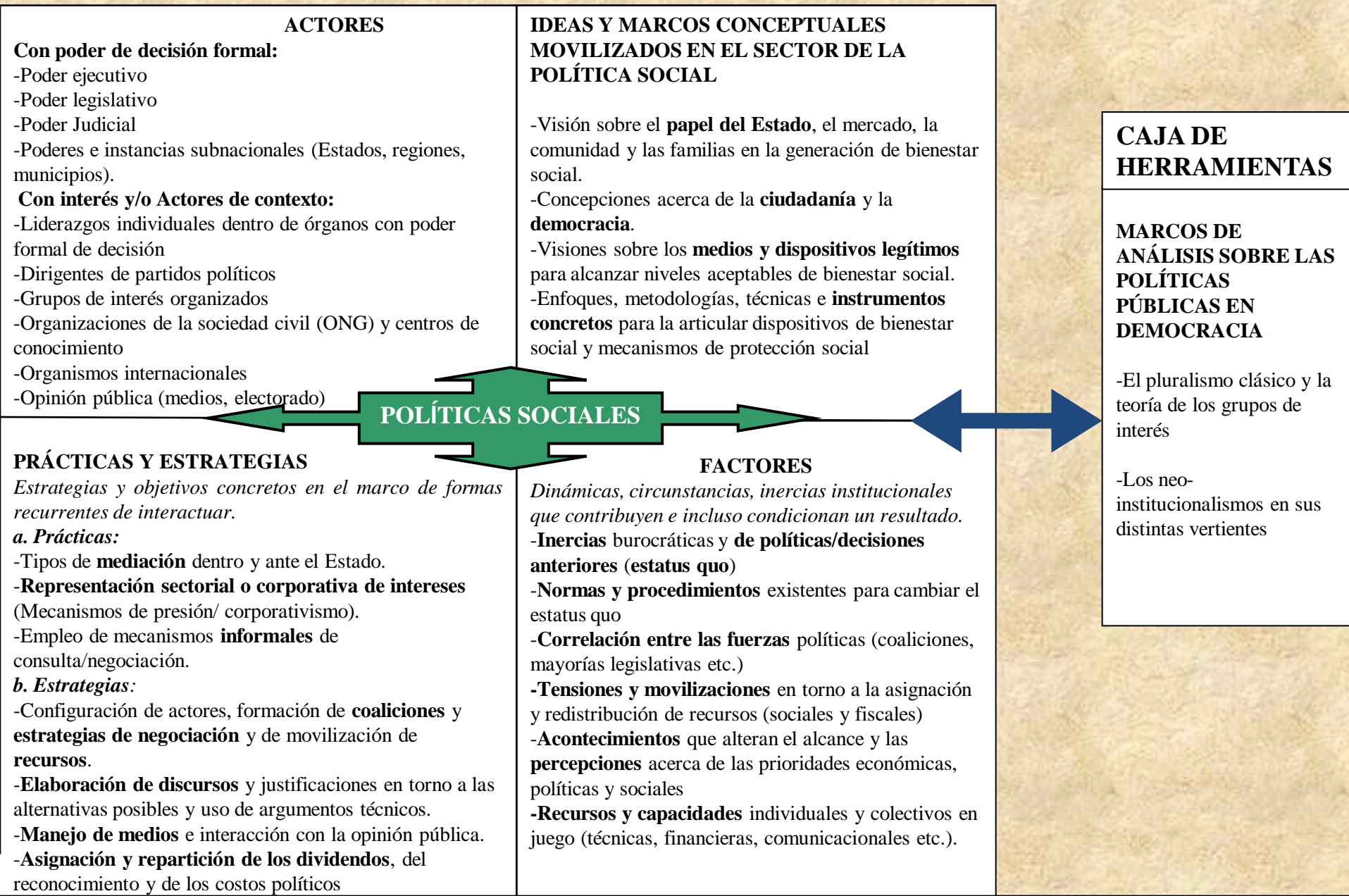
Distintos marcos de análisis sobre las políticas públicas en democracia, arrojan lecturas distintas sobre lo que es un pacto:

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 preferencias de una coalición político-electoral dominante y/o mayoritaria
Neo-institucionalismos	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.
	Histórico	<ul style="list-style-type: none"> -Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuertes <i>inercias y continuidades</i> con respecto a decisiones anteriores (<i>PathDep</i>). -Ajuste 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
Cognitivo		-Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, paradigmas o enfoques compartidos por los principales 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



HALLAZGOS PREELIMINARES (1)

PREGUNTAS PARA EVALUAR LA FACTIBILIDAD DE UN PACTO (*EX ANTE*)

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 continuidad 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)*

HALLAZGOS PREELIMINARES (2)

ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (*EX POST*)

- 1. La mayoría del tiempo, las inercias pesan, incluso 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 tres casos estudiados se observa que en momentos de crisis y/o de cambio político se abren ventanas de oportunidad para realizar cambios profundos en la orientación de las políticas y, sobretodo que, efectivamente, **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 positivas y duraderas.*

HALLAZGOS PREELIMINARES (3)

ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (*EX POST*)

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.*

HALLAZGOS PREELIMINARES (4)

ALGUNOS APRENDIZAJES DE REFORMAS EN DONDE UN PACTO FUE POSIBLE (*EX POST*)

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’**

9. 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**

Seminario Internacional

**“Pactos sociales para una protección social más inclusiva:
experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y
Europa”**

MUCHAS GRACIAS

Carlos Maldonado Valera

Andrea Palma Roco

Santiago, 20 y 21 de marzo 2013



NACIONES UNIDAS

CEPAL

1. ACTORES

Definición: diversidad de actores involucrados en el origen y trayectoria de una política social. Comprende a:

- Quienes están **facultados formalmente** para proponer, decidir y sancionar una política /ley (**Actores con poder de decisión**)
- Quienes **promueven y defienden intereses y valores** que este proceso afecta o favorece directamente (**Actores con interés**)
- Quienes **participan en la discusión como referentes o depositarios de *expertise***, y juzgan que sus miradas/valores sobre la realidad **deben ser atendidos** en la forma final que adquiera la política en discusión (**Actores de contexto**)



2. FACTORES

- **Definición:**

Dinámicas, circunstancias, inercias institucionales que contribuyen e incluso condicionan un resultado:

- **Ayudan a producir o condicionan un resultado final, sin que éste sea necesariamente el deseado por quien o quienes activan un proceso.**
- **Mantienen entonces una responsabilidad en la dirección general del proceso, pudiendo ser señalados como dinamizadores u obstáculos.**



PRINCIPALES FACTORES:

Dinámicas, circunstancias, inercias institucionales que contribuyen e incluso condicionan un resultado

- **Inercias burocráticas y de políticas/decisiones anteriores**
- **Normas y procedimientos existentes para la toma de decisiones (administrativos, legislativos, judiciales, electorales etc.)**
- **Correlación entre las fuerzas políticas (coaliciones, mayorías legislativas etc.)**
- **Capacidades y recursos individuales y colectivos en juego: técnicos, políticos, financieros y comunicacionales.**
- **Tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos (sociales y fiscales)**
- **Acontecimientos y percepciones acerca de asuntos prioritarios en la agenda pública**



3. PRACTICAS Y ESTRATEGIAS (1)

- **Definición:**

Estrategias y objetivos concretos en el marco de formas recurrentes y singulares de actuar

- **Corresponden a la forma específica en que un actor desarrolla su actividad política, moviliza los recursos a su alcance y persigue objetivos concretos (“procedimientos políticos reales”).**
- **Las prácticas y estrategias están relacionadas con las ideas y marcos conceptuales específicos del sector de la política social (elaboración de discursos / argumentación).**



3. PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS (2)

Principales elementos:

- **Configuración de actores, formación de coaliciones y estrategias de negociación y de movilización de recursos.**
- **Tipos de mediación al interior del estado y ante los actores y coaliciones en conflicto.**
- **Representación de intereses sectoriales o corporativos mediante operaciones que están fuera de la normativa creada para ese fin. (Mecanismos de presión- corporativismo).**
- **Empleo de mecanismos informales de negociación.**
- **Asignación y repartición de los dividendos, del reconocimiento y de los costos políticos ante la consecución de una política pública**
- **Elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales.**
- **Manejo de medios e interacción con la opinión pública**



IDEAS Y MARCOS CONCEPTUALES EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL

Dadas las características de la política social como arena de controversia y discusión pública sobresalen:

Estas ideas y macros conceptuales:

- **Influyen en la modelación de la realidad,**
- **Inciden sobre la elaboración de estrategias y discursos de los actores**
- **Establecen determinados límites a lo ‘pensable’/ ‘deseable’ lo cual orienta las políticas públicas y/o puede favorecer ciertos intereses**

