



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

Experiencias,  
obstáculos  
y posibilidades  
en América Latina  
y Europa

Martín Hopenhayn  
Carlos Maldonado Valera  
Rodrigo Martínez  
María Nieves Rico  
Ana Sojo  
*Editores*



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Pactos sociales para una protección social más inclusiva

Experiencias, obstáculos y posibilidades  
en América Latina y Europa

Martín Hopenhayn  
Carlos Maldonado Valera  
Rodrigo Martínez  
María Nieves Rico  
Ana Sojo  
*Editores*



NACIONES UNIDAS



cooperación  
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Los trabajos reunidos en este volumen fueron presentados en el seminario internacional “Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa”, realizado en la sede de la CEPAL, Santiago, los días 20 y 21 de marzo de 2013. La compilación fue realizada por Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo, funcionarios de esta División, en el marco del proyecto “Pacto social para una protección social más inclusiva” (GER/12/006), ejecutado por la CEPAL en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania. La edición contó con el apoyo de Daniela Huneeus, asistente de investigación, y de Dania Straughan y Constanza Toro, consultoras.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la institución.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1680-9033

LC/L.3820

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

## Presentación

*Alicia Bárcena*

*Christof Kersting* ..... 9

## I. Aportes y temas transversales del documento

*Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo* ..... 13

## II. Eslabones de la desigualdad y pacto social: el enfoque estructural de la CEPAL

*Martín Hopenhayn*..... 19

A. Fábrica y eslabones de la desigualdad: el enfoque estructural ..... 19

B. La hora de un pacto fiscal y de un nuevo pacto social ..... 22

## III. Pacto social y protección social ..... 29

A. Proyecto pactos sociales en América Latina: conocer de ellos para avanzar  
hacia una protección social más inclusiva

*Rodrigo Martínez* ..... 29

B. La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social.

Apuntes para un marco de análisis

*Carlos F. Maldonado Valera* ..... 31

1. Estrategia de análisis y la definición de un marco metodológico ..... 31

2. Algunas preguntas orientadoras y hallazgos preliminares ..... 38

Bibliografía ..... 39

C. El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento  
de sistemas nacionales de cuidado

*María Nieves Rico* ..... 40

Bibliografía ..... 45

## IV. Procesos de pacto y experiencias de reforma a la política social en América Latina..... 47

A. La construcción de pactos y consensos en materia de política social:  
el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay, 2004-2008

*Carlos F. Maldonado Valera Andrea Palma Roco* ..... 47

1. El contexto de la reforma al Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay ..... 48

2.	El PANES, el Plan Equidad y las características y logros del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2005-2008 .....	49
3.	Actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares .....	52
4.	Lecturas de la reforma al régimen de asignaciones familiares, como proceso de construcción de pactos.....	55
5.	Conclusión .....	58
	Bibliografía .....	59
B.	Comentario sobre la experiencia uruguaya	
	<i>Fernando Filgueira</i> .....	60
1.	Marco general .....	60
2.	Sobre la especificidad sectorial de las asignaciones familiares.....	61
3.	Poder y saber.....	61
4.	Límites y alternativas .....	62
C.	La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social en México, 2000-2008	
	<i>Carlos Maldonado Valera</i> .....	63
1.	Aportes y limitaciones de la Ley General de Desarrollo Social.....	63
2.	Antecedentes, negociación y adopción de la LGDS .....	64
3.	Principales actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales en juego .....	65
4.	Lecturas sobre la LGDS a la luz de diversos paradigmas analíticos de la ciencia política.....	71
5.	Explicando el consenso en el caso de la LGDS de México .....	73
	Bibliografía .....	75
D.	Comentarios acerca del proceso de generación de la Ley General de Desarrollo Social en México	
	<i>Rodolfo de la Torre</i> .....	76
1.	Antecedentes.....	76
2.	La política social y los derechos sociales en México.....	76
3.	El panorama general emergido del consenso .....	77
4.	Comentarios a “La Ley General de Desarrollo Social de México, 2003-2008” .....	78
E.	La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile 2005-2008	
	<i>Carlos F. Maldonado Valera, Andrea Palma Roco</i> .....	80
1.	Antecedentes de la reforma previsional en Chile.....	80
2.	¿Qué elementos estuvieron en juego en el origen y trayectoria de la reforma previsional en Chile?.....	82
3.	Lecturas posibles acerca de la reforma previsional en Chile .....	86
4.	¿Cómo se explica el consenso y la unanimidad logrados en la aprobación de la reforma previsional en Chile?.....	86
	Bibliografía .....	87
F.	La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública	
	<i>Eugenio Rivera</i> .....	88
1.	La definición del problema .....	89
2.	El análisis del contexto político institucional y los discursos .....	90
3.	La coalición a favor de la reforma: un consenso social restringido .....	91
4.	La movilización social de 2011 como prefiguración de una coalición a favor del cambio del modelo previsional y del modelo económico más en general.....	93
	Bibliografía .....	93
G.	Desafíos para el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay	
	<i>Maira Colacce</i> .....	94
1.	De la agenda social a la agenda política.....	94

2.	Definición de cuidados.....	95
3.	Los tres planos del diseño .....	96
4.	Desafíos.....	96
	Bibliografía .....	97
H.	Ecuador: la economía política en torno a los nuevos sistemas de protección social	
	<i>Pabel Muñoz L., Andrés Mideros M.</i> .....	98
1.	Algunos logros del Ecuador de hoy .....	98
2.	Cómo entender un sistema inclusivo de protección social en Ecuador (Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social) .....	101
3.	Retos para el año 2017: hacia la erradicación de la pobreza extrema y la construcción de un “piso de protección social” .....	103
4.	Conclusiones: apuntes para la economía política de su implementación.....	104
	Bibliografía .....	105
I.	Comentarios generales sobre protección social en América Latina: otros procesos de pacto en América Latina	
	<i>Claudia Serrano</i> .....	107
J.	La judicialización de la salud en Colombia: el desafío de lograr los consensos hacia mayor equidad y cobertura universal	
	<i>Juanita Durán, Rodrigo Uprimny</i> .....	111
1.	El punto de partida .....	111
2.	La tensión entre la ampliación de la cobertura universal y el litigio individual.....	113
3.	Los casos estructurales y la reconfiguración del pacto .....	116
4.	Conclusiones: el litigio como barrera y como impulso de los pactos por la universalización .....	119
	Bibliografía .....	120
K.	Pactos y política social: otros procesos de pacto en América Latina	
	<i>Fabián Repetto</i> .....	121
<b>V.</b>	<b>Democracia, políticas públicas y protección social en Europa y América Latina</b> .....	125
A.	¿Es importante el discurso en la política de construcción de pactos sobre protección social? Experiencias internacionales	
	<i>Vivien A. Schmidt</i> .....	125
1.	La política de los pactos sociales y la protección social: ¿importa el discurso? .....	126
2.	¿Cómo se explica el discurso?, ¿qué es el institucionalismo discursivo? .....	126
3.	Las cambiantes ideas filosóficas sobre la protección social y los pactos sociales .....	128
4.	Del acuerdo de la postguerra hasta hoy.....	129
5.	Cambios en las ideas sobre el papel del Estado .....	129
6.	¿Qué podemos decir de los procesos discursivos? ¿Cómo explicar estos cambios en las ideas? .....	130
7.	Economías de mercado liberales: el Reino Unido e Irlanda .....	131
8.	El caso de las economías de mercado coordinadas: Alemania y Suecia .....	132
9.	Economías de mercado influenciadas por el Estado: Italia .....	133
10.	Economías de mercado emergentes: Brasil y Sudáfrica .....	133
B.	Los pactos en la teoría y en la historia social de Europa y la política de los Estados de bienestar: algunas experiencias	
	<i>Göran Therborn</i> .....	134
1.	La política de clases y el Estado de Bienestar europeo .....	134
2.	La política de los pactos sociales .....	134
3.	La política del no pactar.....	135
4.	Los pactos en la historia social de Europa .....	135
5.	El acertijo de los pactos y la inclusión .....	136
6.	Pactos recientes de adaptación al mercado .....	137
7.	Conclusiones .....	139
	Bibliografía .....	140

C.	Hitos y horizonte del Estado de Bienestar en España	
	<i>Ludolfo Paramio</i> .....	141
	1. Precedentes .....	141
	2. La transición a la democracia.....	142
	3. Después de la alternancia.....	143
	4. Bajo el diluvio.....	145
	Bibliografía .....	147
D.	A modo de cierre: reflexiones sobre pactos sociales, Estado de Bienestar y crisis económica	
	<i>Ernesto Ottone</i> .....	148
E.	La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil	
	<i>Lais Abramo, Andrea Araújo, Andrea Bolzon</i> .....	151
	1. Las conferencias nacionales de políticas públicas .....	151
	2. La Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente .....	155
	3. Consideraciones finales.....	159
	Bibliografía .....	160
F.	¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática	
	<i>Sonia Fleury</i> .....	161
	Bibliografía .....	169
G.	Algunas ideas en torno a los desafíos institucionales para los pactos en América Latina	
	<i>María del Carmen Feijóo</i> .....	171
H.	Problematizaciones en torno a los pactos planteados a lo largo del seminario	
	<i>Ana Sojo</i> .....	174
	1. ¿Qué cabe denominar pacto? .....	174
	2. Los actores y las asimetrías.....	174
	3. Los tiempos de los pactos .....	175
	4. La institucionalidad de los pactos .....	176
	<b>Anexo</b> .....	177
	<b>Serie Seminarios y Conferencias: números publicados</b> .....	181
<b>Cuadros</b>		
CUADRO 1	AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008 .....	23
CUADRO 2	UNA CAJA DE HERRAMIENTAS CONFORMADA POR DISTINTOS MARCOS ANALÍTICOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEMOCRACIA.....	34
CUADRO 3	PRINCIPALES HITOS DEL NUEVO SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES .....	48
CUADRO 4	ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS DE LA LGDS Y SU IMPLEMENTACIÓN, 1995-2008.....	64
CUADRO 5	PRINCIPALES HITOS DE LA REFORMA PREVISIONAL, 1981-2008.....	81
<b>Gráficos</b>		
GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO: COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, CIRCA 2006 <sup>A</sup> .....	20
GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL .....	20
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL, ALREDEDOR DE 2006 .....	21

GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERFIL DE LOS HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESOS QUE RECIBEN TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y NO TIENEN PROTECCIÓN CONTRIBUTIVA NI RECIBEN JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO DEL JEFE DE HOGAR, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.....	22
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OCDE: COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA.....	24
GRÁFICO 6	GASTO SOCIAL, SERVICIO DE LA DEUDA E INDICADORES DE POBREZA EN EL ECUADOR (1995-2012) .....	99
GRÁFICO 7	PORCENTAJE DE LA PEA (15 AÑOS Y MÁS) AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL .....	100
GRÁFICO 8	COEFICIENTE DE GINI DE INGRESO, 2006-2012.....	100
GRÁFICO 9	EVOLUCIÓN DEL LITIGIO EN SALUD 1999-2009.....	113
GRÁFICO 10	EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA .....	114

### Diagramas

DIAGRAMA 1	INTERROGANTES Y ELEMENTOS A RELEVAR PARA ANALIZAR EL SURGIMIENTO DE PACTOS Y CONSENSOS EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL .....	35
DIAGRAMA 2	ACTORES, ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS, FACTORES, MARCOS CONCEPTUALES Y MARCOS DE ANÁLISIS PARA ANALIZAR EL SURGIMIENTO DE PACTOS EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL.....	37
DIAGRAMA 3	EFFECTOS DEL BONO DE DESARROLLO HUMANO .....	102

### Recuadros

RECUADRO 1	PILARES DE UN PACTO POR LA REFORMA ESTRUCTURAL Y POR LA PROTECCIÓN SOCIAL.....	26
RECUADRO 2	EL POR QUÉ HOY DEL PACTO FISCAL Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA .....	26
RECUADRO 3	UNA ESTRATEGIA HETERODOXA PARA PENSAR UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL SURGIMIENTO DE PACTOS Y CONSENSOS.....	32
RECUADRO 4	EXPLICANDO LA UNANIMIDAD EN EL CASO DE LA LGDS DE MÉXICO .....	75



## Presentación

---

En los últimos años, la CEPAL ha mantenido una alianza estratégica con la Cooperación Alemana, esfuerzo común que busca hacer frente a una agenda de política pública basada en la igualdad, un puente que conecta a América Latina y el Caribe con Europa. Nuestro reconocimiento y agradecimiento a la GIZ trasciende la dimensión del apoyo en recursos y honra su acompañamiento, su voluntad por un pensar juntos sobre cómo sacar adelante desafíos importantes.

En 2010, la CEPAL cerraba su documento *La hora de la igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir* señalando: “Un pacto social reclama y promueve cambios en la política, entraña un Estado más proactivo, mecanismos reforzados de legitimidad y representatividad, el compromiso más decidido de los agentes económicos y la participación de diversos actores sociales, junto con la creación de instancias adecuadas para ello”. Más aún, afirmábamos: “el pacto, más que un resultado es un proceso donde se hacen necesarios los debates y los acuerdos sobre proyectos de convivencia a largo plazo, el sacrificio de intereses inmediatos en aras del bien común, el dinamismo y el desarrollo, y el compromiso de todos con una sociedad mejor y una política de mejor calidad” (CEPAL, 2010, pág. 266).

Señalábamos también que situar la igualdad al centro implica romper con el paradigma económico que ha prevalecido en esta región durante al menos tres décadas, pero es una ruptura indispensable que exige políticas deliberadas centradas en derechos, con vocación universalista en ámbitos como el empleo, la educación, la salud y la protección social. Pero por otro lado no es posible pensar en pactos sociales sostenibles en el largo plazo en sociedades autoritarias, excluyentes o extremadamente desiguales. Es necesario andar el difícil camino de la profundización democrática, de la plena validez de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales, el empoderamiento de la ciudadanía, la defensa de las libertades y la construcción de un sentido de pertenencia en todos, tanto para quienes están socioeconómicamente abajo como para los que están arriba. Es decir, construir cohesión social. Para pactar debemos reconocer en los otros actores la misma legitimidad que exigimos para nosotros mismos y sentirnos parte del mismo destino compartido.

No se trata en este volumen de analizar la técnica pura y dura del pacto, sino de tener en mente el profundo valor democrático, igualitario y cultural que representa el ponernos de acuerdo para que todos vivamos en una línea civilizadora de dignidad, igualdad, prosperidad y sostenibilidad.

La dificultad para alcanzar acuerdos en el ámbito de la política social en general, y de la protección social en particular, ha obstaculizado en muchos casos que la acción política se proyecte en forma coherente y con recursos suficientes, por encima de los intereses inmediatos de los actores políticos y de los intereses privados.

Durante décadas la política pública privilegió el logro de equilibrios macroeconómicos, aun a costa de la pobreza y la desigualdad. Pero hoy existe un convencimiento político más amplio sobre la necesidad de ensanchar el espacio fiscal en miras a alcanzar una mayor cohesión social.

Los temas que nos convocaron se centran precisamente en esta reflexión, sobre los marcos analíticos para el estudio de los procesos de acuerdo y pacto y el intercambio de experiencias entre América Latina y Europa. Buscamos conocer mejor las experiencias exitosas que han tenido lugar en otras latitudes, aprender de sus errores y de sus aciertos e imaginar mecanismos para hacerlas realidad en nuestra región. Lo anterior, sin embargo, teniendo en cuenta nuestra propia historia y por supuesto nuestro todavía limitado, pero importante y creciente acervo de experiencias en acuerdos y pactos que hemos paulatinamente acumulado en las últimas décadas. Con ese espíritu, la CEPAL acogió a los expertos que participaron en el seminario internacional que ahora se traduce en una publicación que recoge las presentaciones y discusiones planteadas, con la mirada y de la mano de sus propios autores.

Esperamos que esta publicación sea un aporte relevante para la discusión en América Latina y el Caribe, y también más allá de nuestras fronteras, pues los temas abordados son felizmente un punto en común entre nuestra región y otras regiones del mundo que viven en democracia con el ideal de construir una convivencia humana menos desigual y basada en los derechos y libertades de las personas.

Alicia Bárcena  
Secretaria Ejecutiva  
Comisión Económica para América Latina  
y el Caribe (CEPAL)

La protección social es un concepto y también una herramienta. Para la Cooperación Alemana y para muchos de las y los expertos que participaron en el seminario internacional que dio origen a esta publicación también constituye una convicción.

Nosotros, como Cooperación Alemana, compartimos esta convicción con la CEPAL y hemos trabajado en conjunto para promover la protección social universal. Esta colaboración entre la CEPAL y el Ministerio de Desarrollo Económico y Cooperación (BMZ) es muy estrecha. Desde el año 2003 ambas instituciones mantienen una asociación estratégica para el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. En este marco, Alemania apoyó este seminario que nos parece trascendental, porque nos permite acompañar a los socios latinoamericanos en sus esfuerzos de crear una sociedad más equitativa.

Pensar los avances significativos en los niveles de protección de la población es necesario, como también lo es el pensar en los problemas y eventuales retrocesos en esa materia. De ahí el interés que reviste concentrar la atención y el análisis en los pactos sociales de las sociedades. Hacerlo además con y en la CEPAL, reconocida como un espacio de reflexión y orientación, es una apuesta muy acertada también para la GIZ. Como parte de esa apuesta, este volumen profundiza el análisis de la experiencia europea y latinoamericana, y recorre los vasos comunicantes entre ambas realidades desde dos denominadores comunes: la convivencia en democracia y la búsqueda de mayor bienestar, igualdad y protección para las personas.

Los pactos abordados aquí son un hito y a la vez un hilo para la discusión porque conllevan el análisis de aspectos económicos, políticos y sociales. Esto se muestra en el programa que CEPAL y GIZ (por encargo del Ministerio de Desarrollo Económico y Cooperación, BMZ) implementan, el cual profundiza sobre la realidad regional y análisis político de los países, para entender cómo se construye una base sólida para la protección social. Como aquí se indica, los pactos son difíciles de lograr y muy diferentes y variados en su diseño, su percepción, su aporte histórico, su alcance y su implementación. Con esta publicación se inicia una discusión sobre el tipo de pactos para la protección social, que debe continuar y profundizarse.

Un aporte central de las contribuciones reunidas aquí, y del seminario que le dio origen, es la oportunidad de mirar y analizar simultáneamente los aprendizajes en América Latina y en Europa. Lo anterior es valioso para la cooperación alemana, dado que se busca ampliar y profundizar la mirada hacia otras regiones del mundo. Por encargo del BMZ, la GIZ por ejemplo acompaña proyectos de diálogo y protección social en la India, en Indonesia y en Vietnam, en el marco de la creación de sus propios sistemas de protección social. En suma, estamos en un buen momento de la cooperación entre el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) y la CEPAL, y esperamos que los aportes de esta experiencia encuentren un eco más allá de América Latina.

Christof Kersting  
Asesor senior  
Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)



## I. Aportes y temas transversales del documento

---

***Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera,  
Rodrigo Martínez, María Nieves Rico y Ana Sojo***

### **El seminario en el contexto de la agenda regional**

En años recientes América Latina y el Caribe ha avanzado notoriamente en estabilidad macroeconómica, mitigación de costos sociales ante el impacto de las crisis y capacidad de recuperación ante escenarios globales adversos. En particular, en muchos países los niveles de pobreza e indigencia han caído de forma importante, se ha reducido el desempleo e incluso, aunque de manera incipiente, ha mejorado la distribución del ingreso.

No obstante lo anterior, la región sigue presentando altos niveles de pobreza, 68 millones de personas viven en la indigencia, la desigualdad sigue siendo la mayor entre todas las regiones del planeta y persisten altos niveles de vulnerabilidad social asociados a déficits en materia de desarrollo de capacidades, activos y acceso a protección social por parte de un alto porcentaje de la población. Tal escenario desafía a avanzar hacia un modelo de protección social inclusiva que potencie las capacidades de todos los ciudadanos, en un contexto en que la transición demográfica y la crisis de los esquemas de cuidado tradicionales imponen nuevos retos.

En *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*, la CEPAL subrayó la necesidad de que los países construyan pactos sociales y fiscales que permitan asumir y financiar, en el mediano y el largo plazo, políticas y programas para abatir la pobreza, reducir la desigualdad y, en definitiva, darle vigencia plena a los derechos económicos, sociales y culturales (CEPAL, 2010). Se trata, además, de derechos que la gran mayoría de los Estados de la región se han comprometido a garantizar a través de la ratificación de diversas convenciones e instrumentos de derecho internacional. Esos acuerdos convocan a actores políticos con visiones encontradas acerca del tipo de políticas sociales y del esfuerzo fiscal óptimo para financiar los problemas.

Los pactos fiscales y sociales fijan rutas de política pública de largo plazo y, por lo tanto, trascienden los ciclos político-electorales. En contextos democráticos esto supone una tensión entre lógicas de corto plazo de los ciclos políticos y políticas de Estado de largo aliento que, por definición, requieren continuidad en el tiempo.

Sumado a ello, los pactos sociales, aunque necesarios, no son fáciles de lograr y no abundan los foros de diálogo y reflexión en donde se aborde la necesidad de sistemas inclusivos de protección social, y de acuerdos sociales y políticos amplios para conseguirlos, y luego sustentarlos. Justamente por eso, el proyecto Pactos sociales para una protección social más inclusiva, implementado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL con la colaboración de la Cooperación Alemana, se propone apoyar procesos de carácter técnico-político que coloquen esta dimensión en la agenda pública, así como proveer plataformas para abrir alternativas de pactos a favor de sistemas inclusivos de protección social.

Entre las diversas actividades programadas en el marco de este proyecto, entre los días 20 y 21 de marzo de 2013 se realizó un seminario internacional en la sede CEPAL, Santiago de Chile. El objetivo principal de esta reunión consistió en abrir un espacio de discusión e impulsar una red internacional de expertos, académicos y tomadores de decisión de distintas latitudes que pudieran discutir acerca de los procesos de pacto y su vínculo con políticas públicas que apunten a dar respuestas a los desafíos de una protección social más inclusiva, basada en una perspectiva de derechos. El presente número de la serie Seminarios y conferencias reúne las experiencias nacionales y los contenidos que se compartieron en dicho encuentro.

## Los aportes de las distintas secciones del documento

Las discusiones planteadas en este volumen son ricas en su contenido y diversas en cuanto a los contextos sectoriales, nacionales y regionales referidos, las temporalidades evocadas y los niveles de análisis movilizados. No obstante, mantienen como eje común una reflexión en torno al grado de consenso, estabilidad y conflictividad que revisten las políticas y programas sociales en contextos democráticos, los sistemas de protección social en su evolución reciente y, en general, la construcción de regímenes de bienestar, con alcances, ambiciones y retos muy diferentes en América Latina y en Europa Occidental.

En el capítulo II, como punto de partida, Martín Hopenhayn explora, desde el diagnóstico social y económico, el camino recorrido por la CEPAL en torno a los elementos estructurales que contribuyen a la reproducción de la desigualdad en América Latina, cómo esta se expresa a través de múltiples brechas de bienestar y cómo, ante la evidente necesidad de políticas de Estado (y de recursos fiscales suficientes) orientadas a cerrarlas, un pacto social y fiscal amplio se presenta como alternativa, si no necesidad, para avanzar hacia mayores niveles de bienestar, desarrollo e igualdad.

Enseguida, el capítulo III aborda directamente la generación de pactos y consensos en el sector de la política social. Primero, Rodrigo Martínez describe las preocupaciones y objetivos del proyecto “Pacto Social para una protección social más inclusiva” implementado por la CEPAL con el apoyo de la GIZ, ligando la necesidad de sistemas de protección social más amplios basados en un enfoque de derechos, con las actividades y productos de dicho proyecto. En segundo lugar, Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma Roco detallan una propuesta de marco de análisis para abordar casos de reformas puntuales que fueron objeto de un consenso amplio, como también para analizar la factibilidad de acuerdos en el caso de procesos de reforma en curso. En tercer lugar, también partiendo de la importancia de los pactos y consensos como basamento de la acción pública en el largo plazo, María Nieves Rico centra su contribución en el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado, una tendencia presente en varios países de la región que se alimenta de nociones compartidas por parte de numerosos actores sociales y gubernamentales sobre la importancia de atender las necesidades de cuidado de las personas a lo largo del ciclo de vida, con el fin de asegurar el goce efectivo de derechos y mayores niveles de bienestar, desarrollo e igualdad.

El capítulo IV aborda el surgimiento de pactos y consensos en el caso de reformas puntuales a las políticas sociales en América Latina. A la luz del marco analítico descrito, Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma analizan tres reformas concretas que efectivamente fueron posibles gracias al apoyo de las principales fuerzas políticas; a saber, la Nueva Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay de 2007, la Reforma al Sistema Previsional de Chile de 2008, y la Ley General de Desarrollo Social de México de 2004. Más allá de las discusiones y análisis planteados con respecto a estos tres contextos nacionales, la síntesis de cada uno de los estudios de caso está acompañada, respectivamente, de los comentarios de Fernando Filgueira, Rodolfo de la Torre y Eugenio Rivera. Los comentarios de estos especialistas complementan y enriquecen cada estudio de caso y, a la vez, alimentan la reflexión general sobre procesos concretos de reforma a las políticas sociales en la región, a la luz de los procesos que acompañan el surgimiento de pactos y consensos en ese ámbito.

Este capítulo mantiene el énfasis en casos específicos de reformas y políticas sociales implementadas en América Latina, pero de la mano de la descripción de procesos de política pública en curso. Así, Maira Colacce relata el proceso y los pasos dados en Uruguay para instaurar un Sistema Nacional de Cuidados. Desde la experiencia ecuatoriana, Pabel Muñoz y Andrés Mideros abordan la economía política que involucra la transformación de los sistemas de protección social. Ambos aportes son comentados por Claudia Serrano, quien teje puntos de encuentro, y subraya la necesidad de reflexionar sobre qué implicancias tiene abordar la construcción de pactos para la protección social, es decir, qué elementos de la política social quedan dentro y fuera de la discusión y negociación, qué actores participan y cuán abierto es el proceso; vale decir si se trata de una negociación sólo entre actores políticos, o bien se contempla la participación social y ciudadana. Posteriormente, Juanita Durán aborda la judicialización de la salud en Colombia como experiencia que plantea retos para el logro de consensos hacia la cobertura universal en salud. Finalmente, Fabián Repetto elabora con base en esta experiencia y otras relevantes como la Constitución Federal de Brasil, una reflexión general sobre la economía política de los pactos en el ámbito de la protección social, su construcción y constante renegociación, y sobre los actores y grupos sociales que terminan posicionándose como ganadores y perdedores de tales procesos.

El capítulo V está compuesto por varias reflexiones y discusiones que se desprenden de la experiencia pasada y presente de la construcción de Estados de Bienestar europeos y latinoamericanos, así como de las herramientas analíticas que están disponibles para analizarlos. Vivien Schmidt reflexiona sobre el papel del discurso en la construcción de pactos sociales para la protección social en Europa, relevando las narrativas que actualmente disputan el alcance, justificación y papel del Estado en los sistemas de bienestar contemporáneos, y analiza cuáles son los actores políticos que sirven como cadenas de transmisión de distintas narrativas encontradas. Por su parte, Göran Therborn adopta una perspectiva histórica, señalando los rasgos de los pactos y políticas que caracterizaron el surgimiento de los Estados de Bienestar europeos, enfatizando no tanto la existencia de pactos fundadores, sino más bien el carácter progresivo y conflictivo de su construcción. Culmina su reflexión planteando que los pactos suelen ser acuerdos elitistas, en particular cuando buscan, como en años recientes, ajustar los sistemas de bienestar a las exigencias de los mercados globales. Desde la experiencia española, Ludolfo Paramio retoma los hitos y horizonte del Estado de Bienestar en España. Partiendo de las complejas negociaciones políticas y sociales subyacentes a los Pactos de la Moncloa, aborda la crisis económica reciente y las fortalezas y debilidades actuales del consenso político y social en torno a un sistema de bienestar relativamente joven y modesto, que hoy se encuentra en crisis y reviste un carácter más familiarista que en el pasado. Finalmente, tendiendo puentes entre los cuestionamientos actuales a los sistemas de bienestar europeos y la experiencia de la recuperación y consolidación de la democracia en América Latina, Ernesto Ottone presenta un comentario que invita a cierta cautela (acaso a cierta preocupación), ante el carácter reversible de los sistemas de bienestar cuando estos carecen de la legitimación y el apoyo de una base política, social y electoral capaz de renovarse en el tiempo.

A continuación, más en la línea de los retos pasados y presentes para la construcción de Estados de Bienestar en América Latina, Lais Abramo, Andrea Araújo y Andrea Bolzon retoman desde el contexto de Brasil el aporte de los procesos participativos para la construcción de pactos y consensos. Más específicamente, exploran el papel desempeñado en años recientes por las Conferencias Nacionales de Políticas Públicas, verdaderos espacios de diálogo entre gobierno y sociedad civil que han contribuido

a definir componentes significativos de la agenda pública y gubernamental en sectores como la salud y la política laboral, desde la construcción de diagnósticos y narrativas compartidas. Sonia Fleury por su parte lleva la discusión a un plano más general, preguntándose sobre la generación de pactos para la construcción de Estados de Bienestar tardíos en América Latina, en el contexto de la gobernanza democrática actual, las restricciones impuestas por una economía globalizada y en contraste con diversos factores ideológicos, sociales y políticos que predominaron durante el siglo XX, pero que hoy han mutado o están ausentes. Retomando los aportes de las dos contribuciones anteriores, María del Carmen Feijóo elabora algunas ideas sobre los desafíos institucionales para los pactos sociales en América Latina y el peso de las “hegemonías” sobre la definición misma de los objetivos de la política pública y en general del papel del Estado.

Finalmente, Ana Sojo decanta las discusiones previas para construir una reflexión final sobre algunos de los principales temas puestos sobre la mesa. Destaca, entre otros, los distintos significados, alcances, temporalidades y formas institucionales de los pactos sociales, el peso de las hegemonías culturales propias del momento y contexto histórico sobre el contenido de estos, así como de los actores que participan, con sus asimetrías de poder y sus discursos legitimadores, en los procesos de deliberación y negociación.

## **Algunas aristas transversales al documento sobre pactos sociales y protección social**

A manera de cierre, se presentan a continuación algunas aristas transversales al documento que merecen ser relevadas. Un primer elemento es que el pacto social entendido como un amplio acuerdo en torno a las principales directrices de los sistemas de bienestar, rara vez proviene de un único momento fundador que determina los rasgos principales de los sistemas de protección social, sino que son en buena medida procesos de construcción no lineal que conllevan sucesivos momentos de discusión, acuerdo y decisión. La dinámica que da origen a ese camino gradual suele tener un momento identificable, en particular coyunturas de crisis y de elevada conflictividad que pueden tener efectos estructurales de largo plazo. No obstante, con frecuencia solamente en retrospectiva puede identificarse dicho momento como definitorio o fundador de una sucesión de ajustes o reformas posteriores. Y 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 ésta, es posible hablar retrospectivamente acerca del surgimiento de un pacto social cimentado en consensos extensos.

Esa sucesión o suma gradual de cambios o reformas pueden ocurrir como consecuencia de coyunturas excepcionales, muchas veces momentos de crisis aguda como señala Therborn, en donde, por ejemplo, un cambio de orden constitucional puede reorientar de forma durable las políticas públicas en general y las políticas sociales en particular. Al definir de manera formal el marco general de la política pública y el papel del Estado, los derechos, libertades y principios ligados a la ciudadanía, las normas y reglas para la toma de decisiones e incluso los componentes de los sistemas de bienestar, los cambios constitucionales pueden efectivamente ser un momento fundador que luego se traduce en un largo proceso de cambios institucionales, nuevas políticas y reformas. Incluso cuando el contenido de un ordenamiento constitucional es en un inicio una ficción legal e incluso parece “letra muerta”, en el largo plazo puede ir cobrando cada vez mayor concreción. Es el caso, abordado en este volumen desde distintos ángulos, de Brasil y de Colombia.

Pero también, con o sin un cambio de orden constitucional, la construcción de un pacto social puede ocurrir de la mano del impulso continuo de coaliciones político-electorales dominantes durante un largo periodo (como en el caso de las coaliciones de corte socialdemócrata que predominaron durante buena parte del siglo XX en varios países europeos), así como también con el apoyo de coaliciones promotoras en los cuales una diversidad de actores sociales impulsa dichos cambios. Se trata entonces de procesos conflictivos que tienen ganadores y perdedores, y en donde el balance de poder entre los actores principales está siempre presente. Desde la perspectiva de la adopción de sistemas de protección social más inclusivos, en cada caso nacional, las coaliciones diversas que puedan incidir sobre ese eventual resultado pueden tener menor influencia que otras coaliciones opuestas a cambios mayores. En

otras palabras, la noción de pacto social no se opone al conflicto social, sino que el primero es con frecuencia producto del segundo. Por ello, en contextos democráticos, el surgimiento de una base social y electoral estable favorable a sistemas de protección social con fuertes componentes redistributivos y universalistas es un factor central. Y es ahí donde coincide el análisis de los sistemas constitucionales, electorales y de partidos con el análisis de los sistemas de protección social. 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, como se desprende de las contribuciones de L. Paramio y E. Ottone.

Otro elemento importante es que la construcción de pactos y consensos no necesariamente es un proceso participativo o, incluso, representativo. La interacción, la negociación y el acuerdo pueden ocurrir exclusivamente a nivel de los actores políticos principales, como también con base en arreglos corporativos de tipo vertical en donde queda poco espacio para la consulta al conjunto de la sociedad civil o la ciudadanía. Más aún, pueden forjarse coaliciones y grandes pactos para dismantelar o limitar el alcance de los sistemas de protección social. Por el contrario, como muestra L. Abramo, pueden estar abiertos a la participación y a la consulta de un número amplio de actores, y progresivamente reorientar y definir las prioridades de la política pública. En última instancia, la representatividad de estos pactos tiene entonces una temporalidad propia y requiere renovar sus contenidos para mantener una legitimidad que, en democracia, puede generar tensiones acumulativas, a la postre desembocando en cuestionamientos profundos, ya sea de la mano de vuelcos electorales y cambios en las coaliciones gobernantes, así como de movimientos sociales susceptibles de forzar una reorientación de la agenda pública y gubernamental.

Lo anterior lleva aparejada otra consideración, a saber, que independientemente de si se busca analizar e identificar grandes hitos fundadores, vale decir pactos con un alcance general o, por el contrario, el foco se pone en reformas puntuales o acotadas a las políticas sociales, los cambios al estatus quo ocurren en el contexto de ventanas de oportunidad política en los que los actores carecen de un control sobre la totalidad de factores en juego. Como muestran los estudios de caso sobre Chile, México y Uruguay, en tales ventanas de oportunidad, siempre resulta crucial la confluencia entre acceso a la agenda pública y gubernamental, la disponibilidad de alternativas de política, de diagnósticos y de narrativas compartidas, y la receptividad de los actores con poder de decisión formal. Tales ventanas tienen un elevado grado de incertidumbre, y por definición requieren negociaciones y cesiones por parte de los actores que acotan el alcance de las medidas y decisiones finalmente adoptadas. Por esa misma razón, no necesariamente colman las demandas y las expectativas del conjunto de actores políticos o, incluso, del grueso de la ciudadanía. De nueva cuenta, el saldo entre los contenidos de un pacto y en qué medida este responde a las expectativas, intereses y recursos del conjunto de actores define la estabilidad y durabilidad del acuerdo logrado. En este punto, la reforma previsional de Chile de 2008 es un caso particularmente revelador como señala el comentario de E. Rivera a dicho proceso.

Esto último está vinculado a un tema presente a lo largo del volumen, a saber, la relevancia del discurso y de los marcos analíticos movilizados en el sector de la política social. En primer lugar, porque las narrativas, los argumentos técnicos e ideológicos movilizados por los actores definen el marco y contenidos de un pacto. Orientan a los actores para definir sus intereses y motivaciones, pero a la vez son objeto de una deliberación conflictiva que puede generar acuerdos o cambios al estatus quo, con sus ganadores y perdedores. Los recursos que los actores ponen en juego y la capacidad de persuasión son desiguales y por tanto poseen una efectividad diferenciada, es decir son parte de una pugna de poder. Y como plantean el marco analítico propuesto por C. Maldonado y A. Palma, así como las contribuciones de V. Schmidt, S. Fleury y M. Feijóo, algunas coaliciones de actores pueden lograr una hegemonía que define lo que es pensable, deseable o negociable. Necesariamente vinculados a cada momento histórico y a cada contexto nacional, el discurso y los marcos analíticos de la política social definen entonces el campo sobre el que se posicionan los actores en un momento dado.

Finalmente, en la búsqueda de consensos amplios a favor de políticas públicas con orientaciones específicas, como es la construcción de sistemas de protección social más inclusivos, hay una dimensión internacional o si se quiere global, que forma parte del contexto externo que influencia a los ámbitos nacionales y sectoriales. En efecto, la referencia a la circulación de ideas, argumentos, instrumentos y

modelos de política pública es cada vez más necesaria para comprender los debates y alternativas de política que están en discusión en cada país o sector. Esto es destacado por varios autores en este documento, en particular en referencia al enfoque de derechos, la perspectiva de género, el análisis territorial y el cuidado como objeto de política pública, temas muy presentes en la discusión internacional que estructuran fuertemente los contenidos de los debates nacionales, y constituyen puntos de apoyo para la generación de pactos y consensos en la política social.

## **II. Eslabones de la desigualdad y pacto social: el enfoque estructural de la CEPAL**

---

*Martín Hopenhayn*<sup>1</sup>

En las siguientes líneas comparto el itinerario de la reflexión que ha emprendido la CEPAL para plantear la importancia que hoy tienen en América Latina el pacto fiscal y el pacto social. Para ello hay que partir afirmando que la CEPAL ha tomado la igualdad como metavalor, con implicancias fuertes en términos de política y de políticas, y que ese vínculo, para hacerse efectivo, requiere de pactos sociales.

### **A. Fábrica y eslabones de la desigualdad: el enfoque estructural**

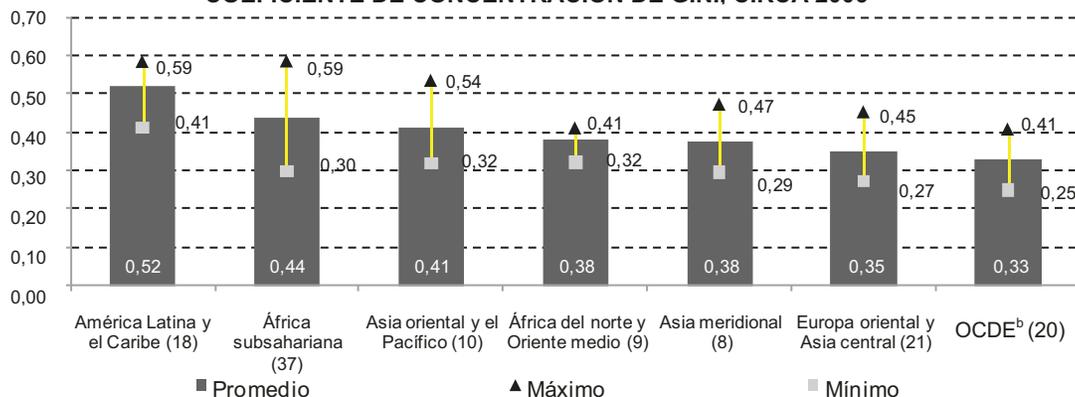
Tal como puede verse en el gráfico 1, la desigualdad medida por la distribución del ingreso de acuerdo al Índice de Gini muestra a América Latina y el Caribe como la región más desigual del mundo. La región hoy tiene un Gini promedio algo inferior a 0.53, lo que implica una tendencia a la baja en el último decenio, pero los cambios son aún incipientes.

Desde la CEPAL se plantean dos elementos o motores de desigualdad muy fuertes, aunque no son los únicos. El primer motor, que denominamos heterogeneidad estructural o núcleo estructural de la desigualdad, se da en el sistema productivo, o en la articulación entre brechas productivas, brechas en el mundo del trabajo y, finalmente, brechas en el mundo de la protección social y de los ingresos familiares y de las personas.

---

<sup>1</sup> Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

**GRÁFICO 1**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES) Y OTRAS REGIONES DEL MUNDO:**  
**COEFICIENTE DE CONCENTRACIÓN DE GINI, CIRCA 2006<sup>a</sup>**



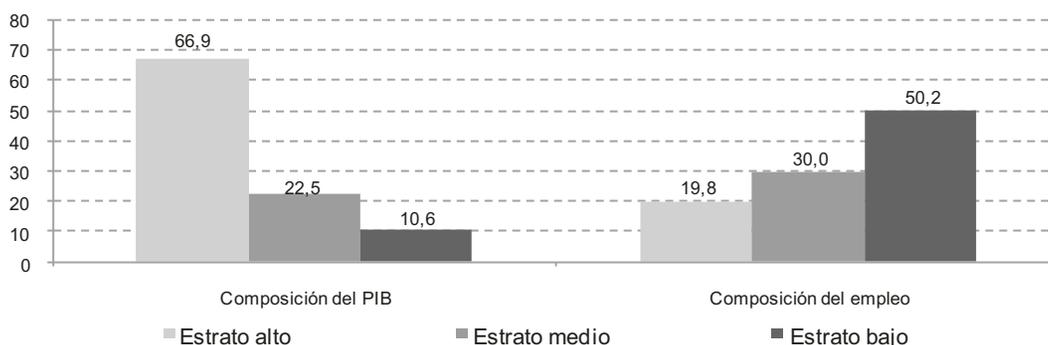
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países; Banco Mundial, World Development Indicators, base de datos [en línea] <http://worldbank.org/ddp/home.do>.

<sup>a</sup> Los datos regionales están expresados en promedios simples. En el cálculo se consideró la última observación disponible en cada país para el período 2000-2009.

<sup>b</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Desde la CEPAL se plantean dos elementos o motores de desigualdad muy fuertes, aunque no son los únicos. El primer motor, que denominamos heterogeneidad estructural o núcleo estructural de la desigualdad, se da en el sistema productivo, o en la articulación entre brechas productivas, brechas en el mundo del trabajo y, finalmente, brechas en el mundo de la protección social y de los ingresos familiares y de las personas. En el gráfico 2 se presentan datos relativamente recientes para 18 países de América Latina. Para efectos de contraste se ha dividido la estructura productiva de la sociedad en tres niveles de productividad. Básicamente, el nivel alto alude a empresas grandes y aquellas con tecnología incorporada, con mercados ampliados e insertas en el mundo; un nivel de productividad media incluye a las pequeñas y medianas empresas, y un nivel de productividad bajo concentra sobre todo a la informalidad: el empleo doméstico, la microempresa y el autoempleo, entre otras.

**GRÁFICO 2**  
**AMÉRICA LATINA (18 PAÍSES): INDICADORES DE HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL**  
*(En porcentajes)*



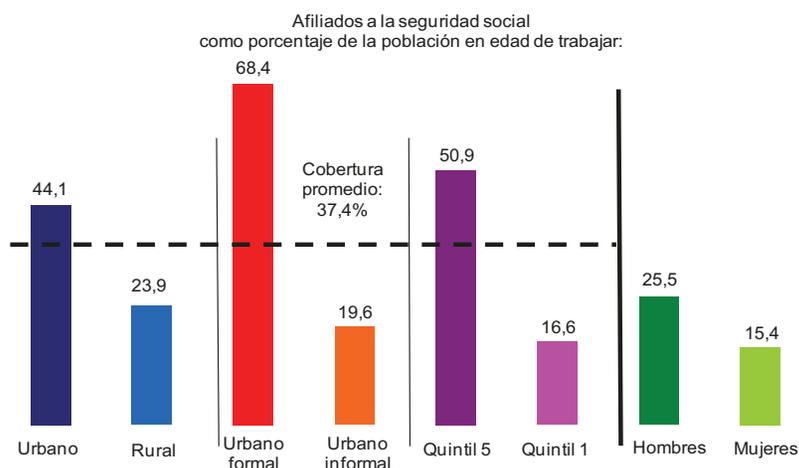
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de R. Infante, "América Latina en el umbral del desarrollo. Un ejercicio de convergencia productiva", *Documento de trabajo*, N°14, proyecto sobre desarrollo Inclusivo, Santiago de Chile, CEPAL, junio de 2011.

Como se observa en el gráfico, dos tercios del producto los genera la gran empresa y solamente el 10% proviene del estrato bajo de productividad. Sin embargo, el sector de baja productividad genera la mitad del empleo, mientras que el sector de alta productividad no llega el 20%; es decir, en nuestra región hay una relación inversamente proporcional entre capacidad productiva y generación de empleo. A esta asimetría o relación inversamente proporcional la llamamos *fábrica estructural de desigualdad*.

La heterogeneidad estructural produce un efecto sistémico, pues las brechas del mundo productivo se trasladan al mundo del trabajo. Ello ocurre bajo la forma de alta incidencia de empleo informal, de una institucionalidad laboral débil con mucha asimetría de poder entre los actores, brechas salariales muy importantes y dificultades de los mercados laborales para incorporar a la gente que está excluida por diversas razones (por ejemplo, mujeres de bajos quintiles que no tienen apoyo en materia de cuidado). Finalmente, las brechas o la fragmentación en el mundo del trabajo se trasladan también a las brechas en la protección social.

Así, vemos que la cobertura de la seguridad social contributiva es, correlativamente, baja y segmentada (véase gráfico 3). Esto condiciona los alcances de la protección social en la medida que afecta a la salud contributiva y requiere, en compensación, buscar otros caminos para universalizar el acceso de calidad a prestaciones de salud.

**GRÁFICO 3**  
**AMÉRICA LATINA (16 PAÍSES): OCUPADOS<sup>a</sup> AFILIADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL,**  
**ALREDEDOR DE 2006**  
(En porcentajes)



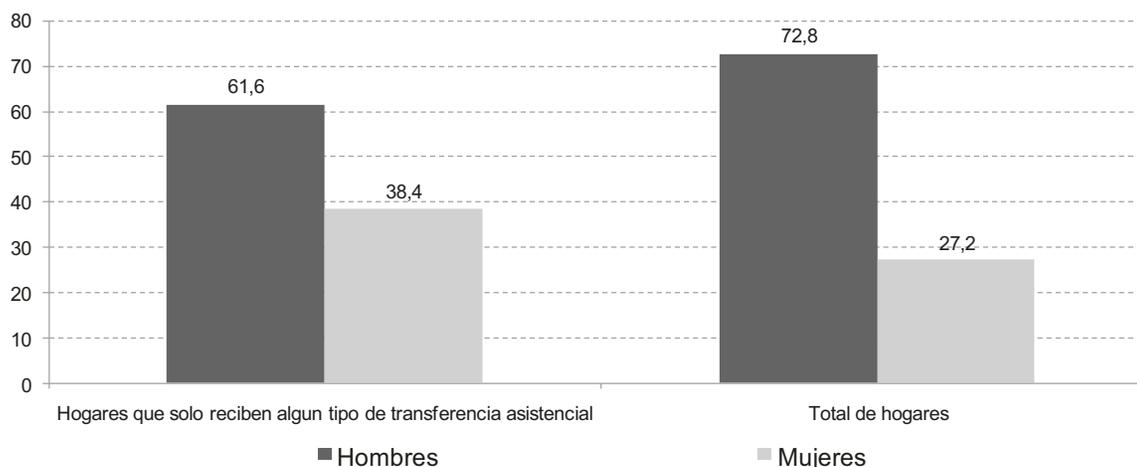
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2009), Panorama Social de América Latina 2008, (LC/G.2402-P), Santiago de Chile, marzo de 2009.

<sup>a</sup> Trabajadores ocupados de 15 años y más que declararon ingresos laborales. En el caso de Argentina y República Bolivariana de Venezuela, asalariados. Promedio simple.

Ante esta situación de precaria protección social, sobre todo de los quintiles más bajos y con inserción laboral en sectores de menor productividad: ¿cuánto logran compensar las transferencias solidarias o no contributivas? Si bien tales transferencias a los hogares han aumentado de manera importante, sobre todo a aquellos de menores ingresos, el gráfico 4 muestra que los vacíos son, en promedio, todavía considerables.

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA (13 PAÍSES): PERFIL DE LOS HOGARES DEL PRIMER QUINTIL DE INGRESOS**  
**QUE RECIBEN TRANSFERENCIAS ASISTENCIALES PÚBLICAS Y NO TIENEN PROTECCIÓN**  
**CONTRIBUTIVA NI RECIBEN JUBILACIONES O PENSIONES, POR SEXO**  
**DEL JEFE DE HOGAR, PROMEDIO SIMPLE, ALREDEDOR DE 2009.**

(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

## B. La hora de un pacto fiscal y de un nuevo pacto social

Estas fábricas y eslabones de desigualdad han llevado a la CEPAL a plantear un conjunto de propuestas de reformas. En estas, el Estado tiene un papel protagónico en términos de redistribución de activos e ingresos y de reducción de brechas en los tres ámbitos: la productividad, el mundo del trabajo y de la protección social. Tales reformas son políticamente insostenibles, y débiles en el mediano plazo, si no se construyen sobre un pacto social y un pacto fiscal.

El pacto fiscal implica, además, expandir la carga tributaria y modificar radicalmente su estructura, a fin de que opere como un mecanismo redistributivo desde el Estado. Como puede verse en el cuadro 1, la desigualdad en América Latina antes de impuestos y transferencias no es muy distinta a la que existe después de ellos. Vale decir que todo el sistema fiscal y de gasto público incide de manera poco significativa en la reducción de la desigualdad. Para un conjunto de países de la Unión Europea se cuenta con el mismo indicador y destaca de manera dramática el contraste, pues en tales países el coeficiente de Gini desciende de manera notable una vez computados impuestos y transferencias.

De este modo el argumento por un nuevo pacto fiscal habla por sí solo. La necesidad es clara: nuestros países deben enfrentar las desigualdades que se dan en el sistema productivo y en el mercado no sólo mediante el fomento a la productividad y las políticas laborales, sino muy especialmente con el expediente de una fiscalidad más robusta para mejorar la calidad de la educación pública, la cobertura de la protección social y el apoyo al bienestar de las familias.

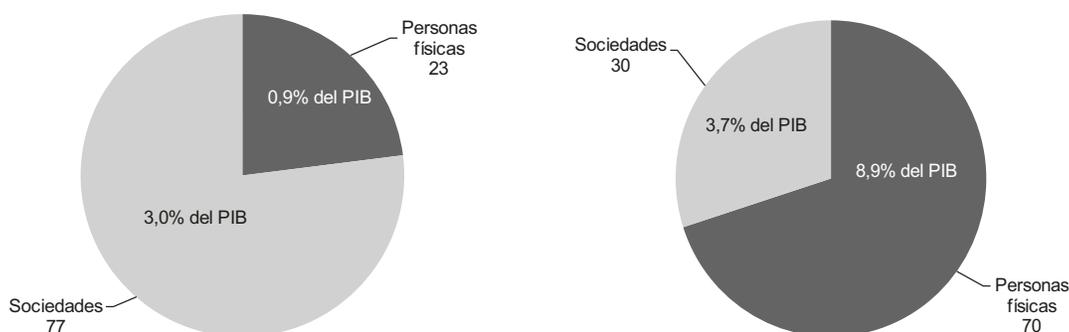
**CUADRO 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EUROPA (PAÍSES SELECCIONADOS): DESIGUALDAD DEL INGRESO**  
**ANTES Y DESPUÉS DEL PAGO DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS, 2008**  
*(En porcentajes de variación del coeficiente de GINI)*

América Latina y el Caribe (6 países)	-3,8
Argentina	-2,0
Brasil	-3,6
Chile	-4,2
Colombia	-7,0
México	-3,8
Perú	-2,0
Unión Europea (15 países)	-32,6
Austria	-34,2
Bélgica	-36,2
Dinamarca	-40,8
Finlandia	-34,7
Francia	-24,4
Alemania	-34,9
Grecia	-25,0
Irlanda	-35,8
Italia	-22,9
Luxemburgo	-41,5
Países Bajos	-33,3
Portugal	-24,0
España	-25,5
Suecia	-35,6
Reino Unido	-34,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre Servén, Luis, J. Humberto López y Edwin Goni (2008), "Fiscal redistribution and income inequality in Latin America", *The World Bank, Policy Research Working Paper Series: 4487*.

No es sólo cuestión de aumentar la carga tributaria sino, muy especialmente, de repensar su arquitectura. Como se observa en el gráfico 5 en tanto promedio de una muestra amplia de países, el aporte en impuestos a la renta de las personas representa solo un 0,9% del producto, en comparación con prácticamente un 9% en países europeos. Tal contraste expresa la urgente necesidad de incrementar de manera significativa y proporcional el impuesto a las rentas personales en los países de la región. Por supuesto, esta medida genera resistencias. Por eso es tan importante abrir un diálogo entre los más diversos actores para avanzar hacia un pacto de mayorías en torno a las reformas fiscales.

**GRÁFICO 5**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y OCDE: COMPARACIÓN DE LA RECAUDACIÓN**  
**DEL IMPUESTO A LA RENTA**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales de los países, "Revenue Statistics of OECD Member Countries" (OECD) 2008, y WEO-Oct. 2008(FMI).

Nota: Las cifras de la OCDE cubren el gobierno general, al igual que las de la Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay.

Todo esto hace, por supuesto, que el pacto fiscal sea una condición básica para el aumento de la carga tributaria, la reducción progresiva de evasión y exenciones, el cambio en la estructura tributaria, que implica aumentar la proporción de impuestos a la renta y a las utilidades en relación con los impuestos indirectos, y el rediseño de la arquitectura y el volumen del gasto social. Por otra parte, al abogar por un pacto fiscal es fundamental persuadir a los actores en una dinámica comunicacional donde a todos les resulte claro cómo se corresponde un aumento en la carga fiscal con el destino de esos recursos adicionales en políticas sociales, inversiones de infraestructura e inversiones en productividad, entre otros.

Importa también destacar las "externalidades positivas" de la construcción de un pacto, en la medida que, más allá de sus contenidos, entraña una dinámica colectiva de aprendizaje en cultura democrática, en normas de negociación, en reciprocidad de derechos y en disposición a ceder intereses propios en aras del bien colectivo. El pacto implica cohesión pero también requiere de la cohesión y opera como un proceso en que la sociedad aprende a valorar bienes públicos por encima de ganancias personales. También infunde virtudes cívicas que a la larga se constituyen en estabilizadores políticos ante situaciones de crisis y de conflicto. Contribuye, finalmente, a prácticas instituidas de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas por parte de quienes manejan recursos fiscales; es decir, el Estado en sus distintos estamentos.

El pacto no surge de la nada. Debe generarse confianza por vía de demostración y romper el círculo vicioso entre poca credibilidad y escasa disposición a un pacto fiscal. Todo pacto social en que concurre una gama amplia de actores diversos entraña conflictos y dificultades. Así, por ejemplo, reprogramar el gasto social puede ser tan complejo políticamente como incrementar la carga tributaria, sobre todo si implica efectos redistributivos. Hay que considerar que el gasto social está estructurado en base a conquistas ya adquiridas por los actores o los sectores de la sociedad; y que también puede haberse rigidizado por lógicas clientelares o corporativas que lo vuelven poco eficiente, o bien regresivo en su impacto distributivo y, sobre todo, poco democrático.

Al hablar de pacto social se alude a ámbitos diferentes. Uno de ellos hace referencia a lo planteado más arriba, a saber, la fábrica de la desigualdad, como son las brechas de productividad y su traducción a la segmentación del empleo. En este terreno, el pacto social implica acordar políticas públicas de formación de capacidades, de conexión a redes ampliadas, a mercados y a crédito por parte de los sectores de menor productividad social, así como de apropiación de tecnología de estos sectores, y de promoción de encadenamientos entre distintos sectores de productividad para integrar aquellos sectores que tienen bajos niveles en relación con los que son más dinámicos.

Un segundo ámbito del pacto social se refiere a las extraordinarias ganancias de los recursos naturales en tiempos de “boom de *commodities*”, sobre todo en América del Sur. El desafío es cómo imprimirle a esa renta un uso con impactos sociales positivos y sinérgicos para la sociedad. El pacto aquí debe apuntar a revertir la tremenda concentración de la riqueza y promover una gobernanza de recursos naturales con sentido de progreso colectivo, sea a través de los royalties, o de fondos de petróleo, para la educación u otros. El desafío es lograr mayor conexión entre ganancias extraordinarias de recursos naturales y una lógica de inversión social e impacto redistributivo.

Un tercer ámbito es el de los pactos laborales. Con ello nos referimos a un tipo de institucionalidad laboral que permita, con menos asimetrías de poder, redistribuir mejor las ganancias que se dan por el aumento de productividad entre los factores productivos, y que posibilite repensar las condiciones laborales y de flexibilización laboral. Todo ello considerando que el trabajo es un eje fundamental de cohesión social y de pertenencia.

Otra dimensión del pacto surgida en la región con mucha fuerza desde la década pasada es la de la protección social. La cuestión aquí es definir los pilares de un pacto de protección social más universal en el acceso, menos fragmentada en la calidad y con un financiamiento sostenible e impacto redistributivo de carácter progresivo.

En un pacto de protección social inclusiva se abren al menos tres grandes frentes. Uno es la redistribución vía sistemas de transferencias a familias de bajos ingresos, con jefes de hogar desempleados o con adultos mayores que no reciben pensiones ni jubilaciones. Pero no incluye solo las transferencias por bajos ingresos de las familias, sino también la seguridad social no contributiva.

El segundo alude a materias de salud y se trata de cómo se financia la salud en el mix público-privado; de qué forma se dan, si los hay, subsidios cruzados en salud con efectos redistributivos y cómo universalizar el acceso de manera tal que las brechas de calidad también se vayan reduciendo. Además, en varios países se está instituyendo con mucha fuerza el derecho a la salud.

Otro elemento emergente en la agenda de protección social es la provisión de servicios de cuidado de niñas y niños, pero también de las personas con discapacidades y los adultos mayores. Ello, básicamente, porque son las mujeres quienes corren por cuenta del trabajo del cuidado y porque hay muchas que no pueden acceder al mercado laboral debido a esas tareas, sobre todo en sectores de menores ingresos donde no se puede comprar cuidado en el mercado.

He señalado antes que un pacto es un buen precedente educativo, formativo y comunicativo, para de alguna manera socializar a la sociedad en cohesión. Es decir, hay un ida y vuelta, si se quiere, entre cohesión y pacto social. Sin embargo, hay modelos de modernización más proclives que otros a pactos de cohesión social. En la última década se ha dado en nuestra región una expansión de la capacidad de consumo, pero un ritmo de crecimiento bastante más bajo en lo que respecta a provisión de bienes públicos o prestaciones por parte del Estado. Esto va modelando una cultura más proclive al consumo personal, sobre todo en las clases medias, y uno de los desafíos del pacto es convencer acerca de la importancia de un equilibrio mayor entre la dimensión de los consumos personales y los consumos colectivos o sociales, que tienen que ver básicamente con la protección social, la educación y los servicios públicos.

El pacto tiene que ver con la construcción de una sociedad o de un modelo centrado en derechos y en el pleno ejercicio de la ciudadanía. Se es ciudadano como agente de un pacto por la participación en deliberaciones públicas y como beneficiario de un pacto por la titularidad de derechos que de ello se deriva.

Los pactos son para políticas de Estado con compromisos de largo plazo y muchas veces introducen mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad, como por ejemplo en salud. Es decir, hay una educación, un aprendizaje en derechos sociales. El pacto, además, tiene una eficacia comunicacional, idealmente, una eficacia educativa, de aprendizaje en torno a la necesidad y beneficios compartidos de la solidaridad social.

## RECUADRO 1

### PILARES DE UN PACTO POR LA REFORMA ESTRUCTURAL Y POR LA PROTECCIÓN SOCIAL

#### Moviéndonos desde un pacto fiscal hacia un pacto social por la reforma estructural

- Abordar brechas de productividad con políticas públicas de formación de capacidades, conexión a redes, apropiación de tecnologías y promoción de encadenamientos.
- Vincular, por vía fiscal, rentas extraordinarias en explotación de recursos naturales con inversión social sostenida y de mediano y largo plazo.
- Generar pactos laborales para evitar asimetrías excesivas de poder, vincular la productividad con la concertación laboral, promover un marco de mayor seguridad y estabilidad así como contar con seguros de desempleo vinculados a la capacitación.
- Avanzar en una institucionalidad laboral y fiscal que prevenga contra la concentración de la riqueza y de la apropiación excesiva de rentas en aras de una distribución más justa de beneficios.

#### Moviéndonos desde un pacto social hacia un pacto por la protección social

- Redistribución directa de ingresos desde sistemas no contributivos para construir un sistema básico de ingresos parciales garantizados (niños, familias, adultos mayores y desempleados del sector formal e informal en edad activa).
- Financiamiento, acceso y mecanismos de solidaridad en salud.
- Creación de una red y una oferta pública de calidad de cuidados dirigidos a la primera infancia, a personas con discapacidades y al adulto mayor.

Fuente: Elaboración propia.

## RECUADRO 2

### EL POR QUÉ HOY DEL PACTO FISCAL Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

- Pacto y cohesión: una relación dialéctica en la inflexión actual del desarrollo (centrado en el consumo individual pero con apertura a protección social ampliada).
- El desarrollo centrado en derechos: pactos para políticas de Estado con compromisos en el largo plazo y vinculando prestaciones a derechos (exigibilidad y justiciabilidad).
- Construcción del pacto: proceso comunicacional y de aprendizaje en la solidaridad y la apropiación colectiva del desarrollo.
- Urgencia e importancia de los pactos. Ejemplos: gasto contracíclico, rentas extraordinarias de materias primas.
- Pacto y visión estratégica del desarrollo: blindaje de recursos para necesidades compartidas, vocación universalista en la gestación y el beneficio, fundamento político para la sostenibilidad de la protección social (financiamiento, transición demográfica, combinación entre contributivo y no contributivo).

Fuente: Elaboración propia.

Por último, quisiera hacer referencia a tareas pendientes en la elaboración de pactos en los temas definidos más arriba. Creo, en primer lugar, que hemos centrado demasiado el pacto social en transferencias y poco en inversión social. No podemos olvidar la inversión social con impacto redistributivo sostenible en el mediano y largo plazo para reducir brechas de productividad, ampliar accesos de manera más igualitaria a los sistemas de protección social, y desarrollar capacidades.

En segundo lugar, hemos examinado poco la dimensión de la economía política; es decir, refinar lo más posible los datos, las regresiones y las simulaciones de modo de establecer una relación clara entre el tipo de reforma que estamos planteando y su efecto en términos de la distribución de la riqueza, de activos y de ingresos.

En tercer lugar, no hemos considerado lo suficiente la dimensión procedimental y política del pacto social; vale decir, su viabilidad en términos de conflictos de intereses, de asimetrías de poder, de los actores en juego, de los caminos concretos para construir acuerdos, de las estrategias discursivas o los discursos que circulan cuando se habla de un pacto social y de cómo permean a los diferentes actores y al conjunto de la sociedad.

Finalmente, algo muy caro al proyecto que convoca este seminario, es que nos parece muy importante examinar casos nacionales. ¿Qué ha pasado en aquellos países donde sí se han logrado ciertos pactos de reformas a la protección social?, ¿cómo se lograron? Hay que empaparse de las experiencias respecto de cómo una buena idea entró a una maquinaria de procesamiento de demandas y conflictos, y salió convertida en norma, en ley y en política. Hay que arrojar luz sobre esta caja negra de las mediaciones políticas y sus circunstancias propicias.



### III. Pacto social y protección social

---

#### A. Proyecto pactos sociales en América Latina: conocer de ellos para avanzar hacia una protección social más inclusiva

**Rodrigo Martínez<sup>2</sup>**

Cuando se habla de la situación socioeconómica de la población y de las políticas y desafíos sociales que actualmente se presentan en América Latina, en particular en temas relacionados con la protección social, destacan algunos elementos característicos. De modo sucinto se pueden resumir en:

- La región presenta importantes avances en crecimiento económico, disminución 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 (DESC), 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, sino que de manera segmentada. No se cuenta con sistemas que incluyan a todas las personas en su carácter de ciudadanos.
- La restricción de recursos aparece como una de las principales limitantes para avanzar en estos temas. Por esta razón la CEPAL ha subrayado la necesidad de avanzar en pactos sociales que viabilicen la articulación de pactos fiscales para sustentar políticas de protección social inclusivas de mediano y largo plazo.

Como ha sostenido la CEPAL en su documento *La hora de la igualdad*, el alcanzar pactos sociales de amplio alcance abre la oportunidad de avanzar en la línea de expandir políticas públicas inclusivas con base ciudadana y de derechos que permita universalizar la protección social.

---

<sup>2</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Coordinador del proyecto CEPAL/GIZ “Pacto social para una protección social más inclusiva”.

No obstante su relevancia, los pactos o acuerdos no se dan por la mera voluntad de algunos, sino que convocan actores políticos con distintas visiones en cuanto a políticas sociales y fiscales. Esto los vuelve un tema de análisis específico, en particular porque podemos decir que en la región conocemos bastante de las políticas sociales y económicas, pero sabemos poco sobre cómo alcanzar acuerdos amplios que le den viabilidad política y fiscal.

Este vacío es el que nos ha motivado a considerar los pactos sociales para una protección social más inclusiva como tema de análisis y espacio de investigación, procurando con ello ampliar el conocimiento sobre los procesos que posibilitan espacios de acuerdo y la convergencia de visiones contrapuestas. Aquellos que partiendo de la diferencia logran implementar una determinada política y no la convierten en un obstáculo.

La invitación es, justamente, a debatir sobre estos temas, procurando aprender y compartir experiencias e impresiones. De esta forma, la discusión no pretende acotarse a un seminario, sino que se abre para mantener canales permanentes de consulta y aprendizaje mutuo.

El objetivo del proyecto es, principalmente, contar con una base analítica e instrumental sobre los elementos más relevantes de estos procesos de pacto. El tema fundamental es cómo se desarrollan los procesos cuyo foco está en sistemas de protección social más inclusivos. Pero no se circunscribe solo a estos, sino al entendimiento de las experiencias sobre el desarrollo de acuerdos y pactos en general como procesos generadores de conocimiento, eventualmente aplicables al tema de la protección social. Por esto, el foco está en el proceso más que en la protección social misma.

La pregunta que nos guía es ¿cómo se llega al pacto? Queremos centrarnos en ello y aprender de estos procesos de implementación a fin de que, en la lógica de nuestro mandato, sea posible disponer para los gobiernos de la región de enfoques y herramientas que faciliten la generación de estos pactos sociales. Y que, por ende, las políticas, en particular las de protección social, puedan llevarse a buen término tanto desde el punto de vista del marco legal como de su implementación real.

Para ello, el proyecto contempla profundizar en el desarrollo de marcos analíticos y herramientas metodológicas para el estudio de las experiencias existentes, y así apoyar procesos en desarrollo. Es una doble lógica de aprender para analizar, pero también saber analizar para proponer alternativas en los procesos que se están desarrollando en algunos países de la región, en particular en los temas de protección social.

El establecer grupos de trabajo está en la lógica operativa. La idea, más que entregar documentos en general, es trabajar directamente con los gobiernos. En definitiva, se plantea una lógica de estudio de caso de investigación-acción que considera diálogos a distinto nivel, porque entendemos que la relevancia del pacto radica en incorporar en los procesos a los distintos actores, logrando que todos sean parte de él incluyendo a los distintos niveles de la política de cada uno de los países.

De esa manera, se persigue fortalecer el intercambio de experiencias y cooperación en este tema entre países de la región y, al mismo tiempo, aprender de los avances y nuevos desafíos que impone la realidad presente y futura de Europa y los países desarrollados. Ante los desafíos ya conocidos en América Latina, la situación internacional impone nuevos escenarios y restricciones para enfrentar el futuro.

¿De qué trata en términos temáticos específicos el proyecto? Básicamente, se centra en tres componentes de la protección social.

Por un lado, el ámbito de pensiones y transferencias en una lógica entre la seguridad social contributiva y lo no contributivo. Queremos conocer cómo se están dando los sistemas de protección social. Para ello hemos avanzado con el estudio de tres casos nacionales: la historia del proceso de la reforma previsional en Chile entre los años 2005 y 2008; el análisis del desarrollo de la Ley General de Desarrollo Social en México entre 2003 y 2008, y el estudio de la Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2003 y 2008. A estos se sumarán el acompañamiento y análisis de los procesos en curso sobre protección social en Ecuador y del Sistema de Protección Social Universal en El Salvador.

Un segundo foco son las reformas en el sector salud. Para esto, se ha iniciado un análisis de tipo institucional de la combinación pública-privada en el contexto federativo del Sistema Único de

Salud en Brasil y un segundo estudio sobre el perfil de la protección judicial de los derechos de la salud en Colombia.

El tercer componente corresponde a los sistemas de cuidado, un pilar dentro del sistema de protección social actual que, ante una perspectiva más tradicional, fundamentalmente informal y con un fuerte sesgo de género, incorpora una nueva mirada y se constituye en un nuevo frente institucional. En este ámbito el análisis se centra en los procesos en curso con respecto al Sistema Nacional de Cuidado del Uruguay y al sistema general de protección social del Ecuador.

La aproximación planteada supone involucrar distintos enfoques. Eso es parte del desafío, incorporar miradas que vienen del ámbito de la sociología, de la economía, de la gestión de políticas públicas y de la ciencia política. Así, el análisis no está planteado con un enfoque predefinido, sino que intentamos incorporar distintas lecciones y orientaciones, para poder avanzar en los diversos frentes que el tema involucra.

El proyecto tiene un horizonte de dos años. La primera etapa, incluye una revisión bibliográfica y preparación de documentos, puestos a disposición para discutir y criticar a fin de corregir el rumbo e iniciar el acercamiento a los países participantes. La segunda considera el desarrollo de estudios de caso a nivel nacional y asistencia técnica con los países, para poder cerrar, en una tercera fase, con una discusión de resultados y la difusión de aprendizajes, en el marco del segundo seminario internacional en el año 2014.

Durante todo este proceso se espera contar con la retroalimentación de ideas por parte de todos y así avanzar de manera positiva en la generación de pactos sociales nacionales que propicien el desarrollo de sistemas de protección social incluyentes, centrados en los derechos de las personas.

## **B. La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social. Apuntes para un marco de análisis**

**Carlos F. Maldonado Valera<sup>3</sup>**

Como punto de partida para el proyecto “Pacto social para una protección social más inclusiva” apoyado por la GIZ y, en el marco de la agenda de investigación de la CEPAL sobre la necesidad de consolidar sistemas de protección incluyentes, hace tiempo se inició en la División de Desarrollo Social un trabajo de reflexión con respecto a la manera de abordar y analizar la emergencia de pactos y consensos en el sector de la política social<sup>4</sup>. Este ejercicio ha implicado varias etapas y la adopción de estrategias de análisis en un tema que hasta la fecha no había sido abordado en detalle en la CEPAL y que, por su naturaleza, es un tema complejo que se sitúa en la intersección de diferentes disciplinas. Tras exponer la definición de una estrategia de análisis y el marco metodológico propuesto, en una segunda parte se relevan algunos hallazgos preliminares.

### **1. Estrategia de análisis y la definición de un marco metodológico**

El horizonte de esta discusión parte en buena medida del documento de *La hora de la igualdad* (CEPAL, 2010) que contiene un capítulo completo dedicado a la necesidad de una nueva ecuación entre Estado, sociedad y mercado. Ahí se plantea la importancia de lograr pactos sociales basados en un enfoque de derechos que se traduzcan en mayores oportunidades para quienes menos tienen. Más concretamente, se

<sup>3</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>4</sup> Este texto resume una propuesta metodológica presentada en el seminario. La versión más detallada y que incorporó varios comentarios recibidos durante dicha reunión es la siguiente: Carlos F. Maldonado V. y Andrea F. Palma R. (2013), *La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis*, serie Políticas sociales No. 179, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de Naciones Unidas, LC/L.3660 [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl)

pone sobre la mesa la pregunta respecto a cómo generar pactos fiscales que permitan sostener en el tiempo políticas económicas y sociales que garanticen esos derechos, y cierren las brechas de desigualdad.

Ante esa pregunta, uno de los obstáculos es que cuando intentamos bajar esta discusión desde un nivel teórico y general hacia casos específicos de reforma en contextos nacionales particulares, generalmente observamos la primacía de dinámicas político-electorales entre los actores políticos con poder de decisión. Ello tiende a situar la discusión sobre las políticas sociales en un horizonte de corto plazo. En consecuencia, según el contexto nacional y el momento específico, nos enfrentamos a la discontinuidad, la ineficiencia, la inestabilidad, la inmovilidad o imprevisibilidad de las políticas adoptadas, de tal suerte que cuando pensamos en cómo dar un giro hacia políticas centradas en disminuir brechas de desigualdad, nos encontramos con dinámicas sobre las cuales, por definición, es sumamente difícil incidir, dado que responden a inercias políticas, institucionales e históricas que una recomendación general no puede alterar de la noche a la mañana.

Con el fin de aterrizar esta discusión a casos específicos de reformas en el sector de la política social partimos de las siguientes interrogantes: ¿qué nos transmiten experiencias recientes de reforma en la región?, ¿qué tanto podemos identificar actores, prácticas o factores que sean facilitadores u obstaculizadores para el advenimiento de acuerdos, consensos y/o pactos en este sector de política pública? Una preocupación central ha sido cómo analizar experiencias concretas en el sector de la política social donde sabemos que un pacto o un consenso fue posible. En otras palabras: ¿cómo abordar de manera *ex-post* casos en los que emergió un consenso o un pacto que dio lugar a reformas importantes? Pero también, ¿cómo evaluar la factibilidad o las posibilidades *ex ante* para el surgimiento de consensos o pactos en un contexto específico? Ya sea en materia de superación de la pobreza, de expansión de los mecanismos contributivos y no contributivos de protección social o bien de iniciativas centradas explícitamente en el cierre de brechas de desigualdad, ¿cómo evaluar la factibilidad de un consenso o pacto en un contexto dado, más específicamente en el caso de procesos de reforma que están en curso, o bien, cuando un gobierno ha manifestado explícitamente que va a emprender iniciativas en ese sentido?

Ante esos retos y dificultades optamos por una estrategia heterodoxa con el fin de relevar apuntes metodológicos iniciales que sirvieran de punto de partida para el proyecto (véase el recuadro 3). El carácter heterodoxo de dicha estrategia estriba en que se utilizó de forma pragmática lo que hemos denominado una “caja de herramientas” conformada por una serie de enfoques o marcos analíticos muy distintos acerca de la política pública como objeto de estudio. Obviamente, no se aspira a abarcar exhaustivamente todos los enfoques posibles, pero sí a incorporar algunas tradiciones importantes con respecto al análisis de las políticas públicas en democracia. Estas provienen sobre todo de la ciencia política, pero también de tradiciones provenientes de la sociología y la historia política. El objetivo fue reflexionar cómo desde estos enfoques podría pensarse la emergencia de un pacto o consenso, así como cuáles lecturas sugerentes pueden derivarse de tales enfoques con respecto a un pacto o consenso en el sector de la política social.

### **RECUADRO 3**

#### **UNA ESTRATEGIA HETERODOXA PARA PENSAR UN MARCO DE ANÁLISIS SOBRE EL SURGIMIENTO DE PACTOS Y CONSENSOS**

- 1- Caja de herramientas: revisión de varios marcos analíticos sobre las políticas públicas en democracia y reflexión sobre lo que significa un pacto o consenso desde cada uno de ellos.
- 2- Análisis de procesos concretos de reformas a la política social con implicancias de largo plazo que se generaron mediante consensos o acuerdos amplios (fuentes: literatura, prensa y entrevistas, entre otros).
- 3- Relevar elementos que conviene revisar y analizar en general (actores, estrategias, factores, marcos conceptuales de la política social).
- 4- Generar preguntas orientadoras del análisis y extraer algunos hallazgos o conclusiones generales.

Fuente: Elaboración propia.

Paralelamente, se analizaron tres casos específicos de reformas que fueron posibles gracias a un consenso o acuerdo amplio entre los principales actores políticos, y que tuvieron implicancias de mediano o largo plazo para la orientación de las políticas sociales. Se trata de los casos de reformas en Chile, México y el Uruguay que se presentan más adelante. Para efectuar el análisis, por medio de las fuentes primarias y secundarias consultadas se logró construir una visión lo más completa y extensa posible de cada uno de los procesos. En primer lugar, la revisión de la literatura académica sobre cada caso permitió situar el proceso de reforma en el contexto histórico, político e institucional del país. En segundo lugar, una revisión de prensa durante los períodos en los que transcurrieron estas reformas ayudó a aproximarse a los términos de los debates, las principales polémicas, narrativas y argumentos técnicos movilizados por los actores, y cómo estos se fueron posicionando a lo largo del tiempo. Finalmente, en los tres casos pudimos hacer algunas entrevistas con tomadores de decisiones, formadores de opinión y académicos que observaron de cerca estos procesos, lo cual ayudó a obtener información más detallada y de primera mano sobre los elementos que resultaron determinantes en la generación de un pacto o consenso.

En tercer lugar, y en paralelo a estas dos primeras tareas (revisión de referencias y marcos analíticos y el análisis de tres casos específicos) empezamos a relevar algunos elementos que nos parecían importantes para desarrollar un marco conceptual sobre el tema. Ello, en el entendido de que tales elementos pudieran servir no sólo para abordar esos tres casos, sino para pensar en términos generales y extraer algunos aprendizajes o conclusiones.

Entonces, a partir de esta “caja de herramientas” retomamos algunas grandes tradiciones de la ciencia política, tratando de hacer un análisis crítico y relevar qué es lo distintivo de cada uno de estos enfoques, como también cuáles son las limitaciones conceptuales y de las variables (o si se quiere, de los componentes de la realidad social) que privilegian para explicar el advenimiento de las políticas públicas. En especial se enfatizó cómo desde cada tradición o enfoque se podría leer el advenimiento de un pacto o de consenso.

Se retomó la tradición del pluralismo clásico con énfasis en la teoría de los grupos de interés, así como distintas vertientes del neo-institucionalismo. Estas últimas comparten entre sí la importancia otorgada a las instituciones como elemento explicativo de las políticas públicas, aunque con énfasis muy diferentes en cuanto a los actores, variables y procesos considerados como determinantes. Más concretamente, dentro de los neo-institucionalismos distinguimos por un lado el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la acción racional, muy cercano también a la tradición (si se quiere al *mainstream*) de la economía neoclásica. Por el otro, se retomó la tradición del neo-institucionalismo histórico centrado más bien en los procesos de cambio y continuidad de las políticas públicas en el mediano y largo plazo, y en el peso de las inercias del pasado y de las coyunturas que logran alterarlas.

En tercer y cuarto lugar están dos variantes del neo-institucionalismo sociológico, uno que denominamos organizacional, que se centra en cómo ciertos modelos de acción pública van generándose en distintos contextos nacionales o sectoriales; y otra vertiente cognitiva (o constructivista) que se centra en el papel de los paradigmas, las ideas, las narrativas o los discursos. Esta se enfoca en cómo los actores se apropian de tales elementos para comprender la realidad social y articular sus estrategias y objetivos, y cómo en definitiva estos procesos e interacciones poseen un valor explicativo de primer orden. El cuadro 2 expone los enfoques mencionados y señala algunas de las lecturas o imágenes que se desprenden acerca de la emergencia de un pacto o consenso.

En el caso del pluralismo clásico, y en particular desde la perspectiva de la teoría de los grupos de interés, un pacto social puede verse de dos maneras. Primero, como un acuerdo entre los principales grupos organizados que tienen influencia sobre un proceso de reforma o un sector de política pública. Desde esa perspectiva el pacto o consenso es, por definición, favorable a sus intereses o, cuando menos, constituye una opción aceptable; de otro modo, el consenso o pacto no sería posible. Una segunda lectura consiste en ver el pacto social como una respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición político-electoral dominante y mayoritaria que logra influenciar de manera más permanente la orientación de las políticas en un sector.

**CUADRO 2**  
**UNA CAJA DE HERRAMIENTAS CONFORMADA POR DISTINTOS MARCOS ANALÍTICOS**  
**SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN DEMOCRACIA**

Enfoques	Vertientes	El pacto como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	-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	-Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuertes inercias y continuidades con respecto a decisiones anteriores. -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 (coyuntura crítica o <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.

Fuente: Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma Roco, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas sociales* No. 179, Publicación de Naciones Unidas, 2013.

Desde la teoría de la elección racional, y en particular de los estudios centrados en los actores con poder de veto en un sector de política pública, el pacto social se puede ver como un cambio al estatus quo previo, que necesariamente se basa en la anuencia de los actores tanto formales como informales que detentan un poder de veto en ese sector de política pública. En ese sentido, el contenido del pacto debería reflejar un equilibrio entre las preferencias de esos actores con poder de veto e incluso la manera como estos prefieren interactuar entre sí.

Desde la tradición del neo-institucionalismo histórico hay dos imágenes útiles de lo que, en función de su alcance es, o podría ser, un pacto social. La primera es ver el pacto social como un momento de ajuste incremental y acotado, acordado por los actores principales en el marco de fuertes inercias y continuidades con respecto a decisiones anteriores; es decir, como un momento o etapa dentro de un proceso más amplio de *path dependency*. En ese contexto de grandes inercias los actores logran ponerse de acuerdo para incidir de manera más acotada sobre un sector de política pública o sobre la orientación de algunas políticas o programas sociales, sin por ello alterar el conjunto. Desde esa perspectiva, una sucesión de pequeñas reformas consensuadas pueden eventualmente generar una alteración más estructural del sector, pero no en lo inmediato. La segunda imagen, en cambio, nos lleva a mirar un pacto más amplio como un momento relativamente excepcional, por ejemplo un momento de crisis (*critical juncture*) en el que los actores principales, confrontados a una situación de incertidumbre y cuestionamientos al estatus quo, logran negociar y ponerse de acuerdo con respecto a una reorientación más radical, fundadora inclusive, para la orientación del conjunto de políticas y programas sociales. El pacto social como parte de una coyuntura crítica, o *critical juncture*, sería más abarcador y con consecuencias de largo plazo.

Desde la vertiente organizacional relevamos dos consideraciones importantes con respecto al surgimiento de un pacto o consenso. Una es ver el pacto social como una ventana de oportunidad

política en la cual los actores principales logran ponerse de acuerdo con base en la confluencia de tres elementos o corrientes: i) la corriente de los problemas, cuando un asunto accede a la agenda pública o gubernamental y es considerado prioritario; ii) cuando una alternativa de política pública está disponible en ese momento y es ajustada como alternativa para enfrentar el problema y iii) cuando los actores políticos principales logran ponerse de acuerdo para adoptar esa alternativa de política pública. Una segunda imagen tiene que ver con la adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector de política, o su apropiación o difusión por parte de los principales actores. Quizá un ejemplo interesante de este fenómeno en América Latina es el caso de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC). Como modelo de política pública, los PTC fueron adquiriendo relevancia como instrumento considerado factible y eficaz para enfrentar la pobreza extrema con recursos limitados. A través de redes de académicos, políticos y funcionarios de diversos organismos internacionales el modelo fue difundido, adaptado e implementado progresivamente en distintos contextos nacionales. En varios de ellos dicho modelo fue objeto de un consenso más o menos explícito, trascendiendo incluso la alternancia de gobiernos pertenecientes a coaliciones distintas.

Y finalmente, desde los enfoques que se centran en los aspectos cognitivos y narrativos, el pacto social puede verse como acuerdos en torno a modelos de acción pública que en última instancia descansan sobre convicciones, paradigmas, narrativas o enfoques de política compartidos por los principales actores, lo que les permite llegar a un consenso o acuerdo para impulsarlos. Tales dinámicas no son automáticas, sino que responden a procesos conflictivos, de confrontación, deliberación y polémica entre los diversos actores.

Con base en las lecturas que se relevaron de estos enfoques, nos planteamos una serie de preguntas básicas que ayudan a orientar el análisis y a valorar cuál enfoque puede resultar más útil al momento de considerar procesos (ya sea *ex ante* o *ex post*) de generación de pactos o consensos. Actores, estrategias y prácticas, factores circunstanciales e institucionales y los marcos conceptuales de la política social reagrupan los elementos considerados en cuatro subconjuntos (ver diagrama 1).

**DIAGRAMA 1  
INTERROGANTES Y ELEMENTOS A RELEVAR PARA ANALIZAR EL SURGIMIENTO DE PACTOS  
Y CONSENSOS EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL**



Fuente: Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma Roco, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas sociales* No. 179, Publicación de Naciones Unidas, 2013.

Primero, en cuanto a los actores: ¿cómo caracterizar a los actores principales, tanto individuales como colectivos? Para ello, distinguimos aquellos con poder de decisión formal de otros actores externos a la estructura formal de toma de decisiones. A su vez, al abordar un proceso de generación de pactos o

consensos (tanto *ex ante* como *ex post*) entre los actores externos a la estructura institucional distinguimos aquellos con intereses inmediatos de quienes denominamos “de contexto”. Los primeros consideran afectados sus intereses y motivaciones de modo directo, y por tanto movilizan los recursos de que disponen para influenciar la orientación del proceso; mientras que los segundos, por así decirlo, no se están jugando la vida en ese proceso de política pública y suelen ser referentes o puntos de apoyo para los actores con interés inmediato.

Una segunda pregunta alude al tipo de interacción observada entre los actores identificados; a saber ¿qué prácticas y estrategias están en juego y qué tipo de mediación ocurre entre el Estado, los grupos organizados y las personas? Nos referimos aquí a prácticas y estrategias en un sentido amplio, es decir, no considerando al actor como una suerte de ente aislado con intereses dados a priori, sino inmerso en un contexto histórico e institucional que incide fuertemente sobre su comportamiento. Por ejemplo, en el caso del sector de la política social en América Latina, nos referimos al peso que en muchos casos tiene una fuerte tradición de tipo corporativista sobre la interacción entre gobierno, organizaciones sociales y empresariales. Las prácticas asociadas a ese bagaje van a tener una incidencia sobre el tipo de estrategias asumidas por los actores. Otro aspecto a relevar es ¿en qué medida estamos, a nivel de las prácticas políticas, ante casos donde los actores con poderes formales sostienen contactos informales con grupos de interés? La representación sectorial de los intereses mediante canales informales es otra práctica que va a incidir sobre las estrategias específicas de los actores en la situación que queremos abordar. En el contexto de tales prácticas, se inscriben las estrategias individuales de los actores entre las que se pueden relevar componentes como la configuración de coaliciones entre actores y la movilización de los recursos de que disponen, la construcción de discursos y de narrativas así como el uso interesado de ideas y argumentos técnicos, o la instrumentalización de los medios de comunicación. En especial, subrayamos un aspecto crucial para la economía política de todo proceso de generación de pactos y consensos, a saber, la asignación y repartición entre los actores principales de los dividendos y costos involucrados en la consecución de dicho acuerdo.

En tercer lugar está lo que denominamos los factores, que son inercias circunstanciales e institucionales que condicionan los resultados, que constituyen dinámicas que escapan al control de los actores, pero que desempeñan un papel muy importante y a veces determinante sobre el desenlace del proceso. Las inercias relacionadas con el estatus quo, es decir con las consecuencias y rigideces asociadas a decisiones previas de política pública que son difíciles de alterar; las normas y procedimientos formales para cambiar el estatus quo; la correlación de fuerza entre los principales actores políticos, en especial en el Congreso; las tensiones y movilizaciones sociales en torno a la asignación y redistribución de recursos; acontecimientos que alteran las percepciones sobre las prioridades y problemas públicos; y las capacidades técnicas y los instrumentos de política disponibles en un momento y contexto que suelen desempeñar un papel importante.

Finalmente, está lo que llamamos los marcos conceptuales de la política social. Es decir cómo en un contexto y momento determinado los actores están pensando e interpretando la realidad social; qué medios y fines les resultan apropiados, posibles y deseables; qué papel se le reserva al Estado, al mercado, a las familias y a los individuos en la generación de bienestar individual y colectivo; cómo relacionan las nociones de ciudadanía, democracia o igualdad con la acción o intervención del Estado, así como qué instrumentos de política se consideran efectivos para incidir sobre el comportamiento de las personas y satisfacer carencias, necesidades o derechos, entre otros. El diagrama 2 resume todos los elementos considerados.

## DIAGRAMA 2

### ACTORES, ESTRATEGIAS Y PRÁCTICAS, FACTORES, MARCOS CONCEPTUALES Y MARCOS DE ANÁLISIS PARA ANALIZAR EL SURGIMIENTO DE PACTOS EN EL SECTOR DE LA POLÍTICA SOCIAL



Fuente: Carlos Maldonado Valera y Andrea Palma Roco, “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Políticas sociales* No. 179, Publicación de Naciones Unidas, 2013.

Una vez relevados estos elementos, se pueden “poner todas las piezas del rompecabezas sobre la mesa” y entrar en diálogo con esta caja de herramientas para tratar de ver qué lectura permite avanzar en la explicación de un caso ex-post o bien para evaluar la factibilidad de un pacto o consenso en una situación o proceso en curso. En efecto, al momento de construir una explicación causal, los distintos enfoques le otorgan mayor peso explicativo a ciertos actores, prácticas, factores o a elementos relacionados con los marcos conceptuales. Por ejemplo, el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la elección racional suele centrar su atención en la interacción estratégica entre actores con intereses dados que buscan maximizar, y los incentivos asociados a las normas y procedimientos para la toma de decisiones. Por su parte, los enfoques cognitivos se inclinan más hacia el papel de los marcos conceptuales, y a cómo los actores instrumentalizan estos elementos para situarse y tratar de influenciar los procesos. Por tanto, considerar en detalle el papel de estos elementos ayuda a optar por un enfoque u otro en función de su utilidad.

## 2. Algunas preguntas orientadoras y hallazgos preliminares

Después de haber definido estos elementos y analizado tres casos específicos de reformas en donde emergió un consenso o pacto, relevamos también algunos hallazgos generales con respecto al análisis *ex post* de casos en los que un pacto o consenso fue posible, así como algunas preguntas orientadoras para abordar la factibilidad *ex ante* de un pacto cuyo proceso está en curso.

En el caso del análisis *ex ante* de la factibilidad de un pacto o consenso, la primera consideración consiste en preguntar qué elementos favorables se avizoran (o no) para la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un consenso o pacto que no habían sido posibles hasta el momento. Es decir: ¿En qué medida confluyen o no la corriente de los problemas, de las soluciones y de la política? ¿Cómo están cambiando o cómo han cambiado los problemas y su orden de prioridad dentro de la agenda pública y gubernamental? Pero también: ¿Cuáles son las alternativas de política pública que son consideradas? ¿Existe una alternativa disponible que sea aceptable o aceptada por los actores principales? Finalmente: ¿Qué tanta disposición existe por parte de los actores políticos para negociar o aceptar esa (o esas) alternativas de política?

Una segunda pregunta orientadora refiere a la configuración de los actores principales en la situación analizada: ¿cuáles son los actores tanto formales como informales que detentan un poder de veto en el sector de la política social, y cuya anuencia es indispensable para lograr un pacto o un consenso? Es decir: ¿A quién hay que convencer, quién debe estar en la mesa de negociación y a quién hay que presionar? Pero también: ¿A quién hay que ofrecer o socializar alternativas de política que ayuden a decantar un espacio común de acuerdo?

En tercer lugar está la pregunta en el sentido de qué tanto el sector de la política social pasa por un momento de crisis o cuestionamientos o, por el contrario, muestra estabilidad y fuertes signos de inercia y continuidad. Y es que, según se trate de uno u otro caso, cambiará el alcance potencial de un eventual acuerdo o pacto. Probablemente, si estamos hablando de un pacto que se va a inscribir dentro de la continuidad, entonces las inercias principales serán modificadas sólo en el margen. En contrapartida, si estamos frente a una situación de crisis y cuestionamientos radicales al *status quo*, entonces es más probable que el pacto o consenso implique una ruptura, una reorientación o una refundación más radical de las políticas y programas del sector.

Finalmente, en el momento y el contexto estudiados, es necesario relevar qué alternativas e instrumentos de política y qué marcos conceptuales acerca de la política social, el papel del Estado y sus vínculos con las nociones de democracia y ciudadanía inciden sobre la manera de pensar la realidad social y la política pública por parte de los actores. Es decir, identificar cuáles son las alternativas y marcos conceptuales en juego ayuda a determinar los contenidos factibles de un eventual pacto o acuerdo y cuál será su alcance.

También destacamos varios aprendizajes que provienen de las tres experiencias que analizamos, es decir del análisis *ex-post* de reformas en las que un pacto o consenso fue posible. La primera es que, la mayoría del tiempo, las inercias pesan, incluso predominan y los actores deben trabajar y acomodarse a ellas. En tal sentido, el pacto o consenso aparece como el arte de lo 'posible' y la alternativa de acuerdos fundacionales que reorienten de forma radical la dirección de las políticas y programas es poco probable casi todo el tiempo.

No obstante lo anterior, hay momentos definatorios 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, incluso en el caso de pactos o consensos en torno a reformas acotadas. 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, sobre todo que acordarlos de forma consensuada efectivamente otorga mayor legitimación y permanencia al viraje.

Un tercer elemento es que lograr consensos tiene un costo en tiempo y en cuanto al alcance final de la iniciativa. Llegar a acuerdos requiere, como es esperable, una inversión en tiempo y supone compromisos y concesiones asimétricas por parte de los distintos actores. Pero, al mismo tiempo ello otorga solidez y durabilidad al acuerdo. En tal sentido, para la generación de consensos se debe subrayar

la importancia de compartir dividendos, al menos en el corto plazo, y asumir algunos costos de forma diferenciada, 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 de pacto es un factor que genera confianza y refuerza dinámicas positivas y duraderas.

Otro hallazgo es que 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. Las posibilidades de decantar una iniciativa aceptable para más actores se amplían al recabar posiciones e intereses diversos, al incorporar opiniones e instrumentos de actores 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.

También, las ideas y los marcos conceptuales de los que se apropian los actores desempeñan un papel importante no solo desde un punto de vista instrumental. Éstos los utilizan para justificar sus intereses y posicionamientos, pero también para definirlos; de allí que la persuasión, la argumentación, la deliberación y la generación de información técnica y empírica cuentan, y mucho, para generar consensos.

Asimismo, se observa un elemento difícil de controlar, fomentar, replicar o 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 mayor o menor disponibilidad de recursos fiscales, información técnica y analítica, en los tres casos estudiados sorprende la capacidad de los actores para trascender la inmediatez y tomar distancia de sus diferencias entendidas como ‘juegos de suma cero’.

Finalmente, los enfoques 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 al momento de analizar situaciones específicas.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), *La Hora de la Igualdad, brechas por cerrar, caminos por abrir*, (LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604\\_2010-114-SES.33-3\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_igualdad\\_doc\\_completo.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.33-3_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf).
- Maldonado V., Carlos F. y Andrea F. Palma R. (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Políticas sociales*, No. 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de Naciones Unidas, [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).

## C. El desafío de cuidar y ser cuidado en igualdad. Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado

María Nieves Rico<sup>5</sup>

Esta ponencia tiene la finalidad de sintetizar los argumentos por los que, al momento de reflexionar sobre la construcción de pactos sociales para una protección social más inclusiva en América Latina, se incorpora con fuerza el debate en torno a las políticas públicas de cuidado, y en particular hacia el surgimiento y posterior consolidación de sistemas nacionales e integrados de cuidado<sup>6</sup>. A continuación, se comparten distintas aproximaciones a esta problemática y a su economía política, las que constituyen motivos y enfoques dinamizadores para las actividades de investigación y asistencia técnica del proyecto CEPAL-GIZ “Pacto social para una protección social más inclusiva”. Tras abordar la manera y contexto en que el cuidado ha surgido como problema público dentro de la agenda regional, se examinarán algunos avances de política observados recientemente. Finalmente, se analizan el lugar y perspectivas del cuidado dentro de las discusiones sobre los retos de los sistemas de protección social en América Latina.

En primer lugar, es importante destacar el contexto y momento en que ocurre la irrupción de la problemática del cuidado, con toda su complejidad, en las agendas gubernamentales de la región. Dicha irrupción puede considerarse como un hecho reciente. Esto es atribuible principalmente a la acción ejercida por la sociedad civil, donde destaca la participación del movimiento amplio de mujeres y los estudios académicos feministas, en conjunto y con el respaldo de diversos organismos internacionales. Su función como vectores de la problemática del cuidado los ha constituido como actores imprescindibles al momento de plantear alianzas y negociaciones en este ámbito (Marco y Rico, 2013).

Pero dicha problemática también se ve impulsada por la presión y creciente evidencia empírica relacionada con un conjunto de fenómenos estructurales de distinta índole (demográfica, epidemiológica, cultural y económica, entre otros), que presentan diferentes niveles y alcance en los países, pero cuya presencia y tendencias de largo plazo son compartidas en todos los contextos nacionales. Entre estos fenómenos y sus determinantes destacan los siguientes:

- Factores *epidemiológicos* como el incremento en la frecuencia de enfermedades crónicas y degenerativas en comparación, por ejemplo, con la frecuencia de enfermedades infecciosas hoy mejor controladas, que tienden a producir discapacidades, falta de autonomía y necesidades permanentes de apoyo y seguimiento;
- Factores *demográficos* como el aumento de la esperanza de vida, con el consecuente incremento en la demanda de servicios de salud y cuidado para una población en edades avanzadas cada vez más numerosa en términos absolutos y relativos;
- Factores *socioculturales* que, asociados a las tendencias de cambio demográfico, están generando una diversificación de los arreglos familiares. En particular, se observa un porcentaje cada vez menor de hogares biparentales nucleares y extendidos tradicionales y, en contrapartida, cada vez más hogares monoparentales con jefatura femenina con elevados niveles de dependencia económica, así como hogares no familiares como los unipersonales, muchas veces conformados por personas adultas mayores, entre otros (Rico y Maldonado Valera, 2011);
- Factores *económicos* como el ingreso masivo de las mujeres en el mercado laboral, un fenómeno presente en todos los países que pone en primer plano las crecientes dificultades de las familias para generar simultáneamente ingresos y cuidados;

<sup>5</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>6</sup> De acuerdo a la literatura, al hablar de cuidado como función social que involucra destinatarios y proveedores, estamos haciendo referencia a la acción social dirigida a garantizar la supervivencia de las personas que carecen o han perdido la autonomía personal, y que necesitan ayuda de otras personas para realizar los actos esenciales de la vida diaria, como son los niños y las niñas, las personas adultas mayores dependientes, los enfermos crónicos o las personas con alguna discapacidad.

- Factores *culturales* como el agotamiento de las mujeres frente a los roles de género que tradicionalmente se les ha asignado y la resistencia persistente de los varones a adquirir nuevas destrezas y competencias laborales, así como a involucrarse cotidianamente en el ámbito de las responsabilidades domésticas y de cuidado, lo que contribuye a lo que la CEPAL ha denominado “la crisis del cuidado” (CEPAL, 2010) y;
- Factores políticos en la medida que el Estado comienza a ser considerado un actor central e incluso como garante del ejercicio del derecho a cuidar, a ser cuidado, a autocuidarse e incluso a negarse a cuidar por mandato cultural. A la vez, el Estado aparece cada vez más como un proveedor de servicios con el objetivo no solo de resolver las necesidades y demandas de cuidado presentes en la sociedad, sino también de asegurar que los objetivos de la calidad, la igualdad de género y la superación de la pobreza estén presentes desde el inicio en la formulación de las políticas relacionadas con la problemática del cuidado. Esto implica considerar las necesidades de las personas que no tienen capacidad de autocuidarse, como también de las proveedoras formales o informales de cuidado, mayoritariamente mujeres.

Pero, a pesar de todos estos procesos, los problemas públicos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que son construidos por actores que se mueven en distintos ámbitos, dialogando y confrontando narrativas, discursos e intereses, y quienes necesariamente tienen que constituirse en los protagonistas de cualquier pacto relacionado con el cuidado.

En segundo lugar, dada su relativa novedad, hay que tener en cuenta que el surgimiento de la cuestión del cuidado como problema en el debate y la agenda públicos (y como tema en torno al cual se requiere construir consensos amplios y pactos sociales), implica una oportunidad importante para incidir, desde el momento temprano en que el tema se instala, en los procesos de formulación de políticas y de negociación, e incluso para innovar en los formatos y los instrumentos de política. Y no, como pasa en otros ámbitos o ante otros temas de la agenda social, partir con el convencimiento de que los pactos son un camino democrático y eficiente cuando ya están muy instalados diversos intereses corporativos, o bien cuando las posiciones valóricas e ideológicas de los actores ya se han polarizado y parecen irreconciliables, y donde los discursos sobre las soluciones y respuestas de política pública ya están establecidos con rigidez, y por lo tanto son difíciles de cambiar mediante el diálogo y la concertación de intereses.

Más allá del surgimiento del cuidado como objeto de la agenda pública regional, encontramos la interrogante de por qué el cuidado está siendo incorporado en el análisis de la protección social de la región, especialmente cuando tradicionalmente no lo ha sido, se ha obviado su importancia o incluso directamente se le ha invisibilizado. Una clave se encuentra en los diagnósticos realizados en los últimos años por la CEPAL que indican (y sostienen con evidencia empírica) que la organización social del cuidado vigente en nuestros países presenta un gran desequilibrio entre las funciones, responsabilidades y recursos provistos por las principales cuatro instancias de acceso al bienestar y a la protección social: las familias, el mercado, el Estado y la sociedad civil.

En la actualidad, en nuestras sociedades, y debido a la división sexual del trabajo imperante, el cuidado se basa principalmente en el trabajo no remunerado que realizan las mujeres al interior de los hogares para asegurar la supervivencia familiar con importantes costos para ellas, limitando su grado de libertad y subsidiando o compensando la falta de recursos y políticas del Estado. Además, su organización también está pauteada por las relaciones intergeneracionales, está sumamente estratificada y se la considera un factor de reproducción de la desigualdad y de la pobreza como en su momento lo mostró el Panorama Social de América Latina 2009 (CEPAL, 2010). A su vez, esta organización del cuidado tiende a desproteger a la población desde el punto de vista del ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales, y de su ciudadanía. En este contexto, sería posible afirmar que gran parte de la protección social en América Latina es de resolución privada, donde cada familia y cada sector o estrato social resuelve el cuidado como puede.

Estos hechos conducen a plantear la necesidad de formular políticas en el marco del proceso de construcción de una nueva organización social del cuidado donde se articulen acciones públicas y privadas, incluidas las de mercado, que permitan brindar atención directa a las personas que requieren cuidado para la sobrevivencia cotidiana, ya sean niños y niñas, adultos mayores, enfermos crónicos o

personas con alguna discapacidad. Al mismo tiempo que, desde las políticas, se contribuye a apoyar a las familias en el cumplimiento de las responsabilidades que tradicionalmente les competen.

Desde el punto de vista del discurso, los sistemas articulados de cuidado deberían integrar también conceptos más allá de las oposiciones binarias simplificadas que suelen utilizarse para interpretar la realidad social (público-privado, varón-mujer, naturaleza-cultura, familia-trabajo, trabajo remunerado-no remunerado, entre otros), e incluso incorporarlos en los debates y a los procesos de negociación y de generación de pactos. Claramente, esto implica modificar los contenidos y los fraseos de parte importante de las políticas sociales e incluso de las normativas hoy vigentes.

En el momento actual debemos entonces entender la construcción de los sistemas de cuidado como una ventana de oportunidad en primer lugar para repensar la forma en que los países y las sociedades asumen el cuidado como una responsabilidad pública y compartida. En segundo lugar, se trata de una ventana de oportunidad para reflexionar sobre una nueva arquitectura estatal, en la medida que la crisis del cuidado demanda de las políticas públicas y del Estado un lugar y un rol distintos, al tiempo que se contribuye a la construcción de un nuevo pacto social sobre la materia. Pero las complejidades que subyacen a esta problemática inducen a afirmar que no podrá haber un pacto social en torno al cuidado, sin un pacto de género y un pacto generacional que sustenten las políticas y que permitan afianzar sistemas de protección social más inclusivos en sus diversas facetas.

Si bien, como se ha dicho, este es un tema emergente global, en este momento en América Latina no se está partiendo de cero. En efecto, la región cuenta con varios elementos destacables que están en la base de los debates actuales, y que abren la posibilidad y señalan la necesidad de avanzar hacia sistemas de cuidado. Dichos elementos pueden sintetizarse de la siguiente manera:

#### **El desplazamiento de los análisis del ámbito privado a la esfera pública**

En la región se ha avanzado bastante en el desplazamiento del análisis de las dinámicas de tipo doméstico y privado a la esfera pública de las políticas. Ya no solo se está mirando lo que sucede al interior de las familias y de los hogares, y la distribución de roles y del tiempo que destinan a actividades de cuidado varones y mujeres a nivel interpersonal o del núcleo familiar; sino también cómo se articula el ámbito doméstico con los déficits de políticas públicas, los rezagos de las opciones segmentadas de mercado y las limitaciones de las soluciones comunitarias que emanan de la sociedad civil organizada, con un importante sesgo asistencialista y maternalista.

#### **Diagnósticos cada vez más precisos sobre la oferta y demanda de cuidados**

Los análisis sobre la oferta y demanda de cuidados no sólo son cada vez más precisos en términos de cobertura y financiamiento, sino que han ido incorporando una perspectiva de género y de derechos a partir de información cada vez más rica y diversa. En efecto, dicha información procede de las encuestas de uso del tiempo, los análisis de roles y relaciones de poder al interior de los hogares, los estudios sobre los cambios demográficos y dentro de las familias, y sobre la calidad de la inserción laboral de las trabajadoras del sector cuidado<sup>7</sup>. Los aportes desde la economía feminista también han profundizado sobre el papel que juega la economía del cuidado en el desarrollo de los países junto con aproximaciones más integrales a los sistemas de protección social. También contamos con estudios que develan la articulación de las distintas dinámicas o, si se quiere sistemas que generan desigualdad (de clase, género, pertinencia étnica, residencia) en la organización de la vida social, que sitúan a las personas a lo largo del ciclo de vida y que refieren permanentemente al hecho de que todos y cada uno de nosotros requerimos de cuidados en algún momento o etapa de nuestras vidas, y que hemos contado o esperamos contar con recursos para satisfacer esa necesidad dependiendo de nuestra inserción en la estructura social.

<sup>7</sup> En el Panorama Social 2012 que elabora la División de Desarrollo Social de la CEPAL se analizó el empleo en el sector cuidados de la economía (servicio doméstico, educación y salud) mostrando que entre las trabajadoras del sector hay mayor presencia de mujeres en edad reproductiva, pertenecientes a hogares con niños pequeños y jefas de hogar, y las trabajadoras son más pobres que el resto de las ocupadas (CEPAL, 2013).

### **Dinamismo y presencia de la cuestión del cuidado en la agenda legislativa e internacional**

Ya sea a nivel regional e intergubernamental, como por ejemplo los consensos derivados de las Conferencias regionales de la Mujer de Quito (2007)<sup>8</sup> y Brasilia (2010), la tercera Conferencia intergubernamental sobre envejecimiento de Costa Rica (2012), así como diversas convenciones y convenios de la OIT, o a nivel nacional mediante normas constitucionales en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, han aparecido diversas normativas que reconocen el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado como trabajo generador de valor, que debería incorporarse en los sistemas de cuentas nacionales y a la seguridad social. También se cuentan avances jurídicos y en la normativa laboral que apuntan a que las y los trabajadores compatibilicen sus actividades y tiempos, todavía con un énfasis irrefutable en las mujeres en comparación con el caso de los varones.

### **La ampliación progresiva y con claroscuros de la cobertura pública de servicios de cuidado**

Aunque lenta y con obstáculos, la ampliación de la cobertura pública de servicios de cuidado ha ocurrido en la mayoría de los países. Aun cuando esta sigue siendo insuficiente, con una institucionalidad débil y alejada de los grandes debates sobre asignación del presupuesto y de la inversión pública, se trata de un avance reciente a relevar justamente para promover su consolidación. Otra evolución positiva es el establecimiento de transferencias económicas a las familias para financiar servicios de cuidado, y la consolidación de la idea de avanzar hacia sistemas o redes integradas de cuidado para dar una respuesta más eficiente e igualitaria a las necesidades de los distintos grupos que conforman las personas sin autonomía para cuidarse, así como de los y las proveedoras del cuidado. Pero a su vez, acaso paradójicamente, se siguen contemplando responsabilidades de cuidado en los programas de superación de la pobreza mediante la implementación de condicionalidades y prestaciones que no modifican, reemplazan o complementan el papel de las mujeres como cuidadoras y que, en general, carecen de articulación con la oferta pública o privada de servicios de cuidado.

En cierta medida y en comparación con años previos, estos elementos conforman un contexto cada vez más favorable para la consolidación futura de un nuevo pilar de la protección social en torno al cuidado. Pero al mismo tiempo dichos elementos se entrecruzan con un escenario de economía política en el que se presenta una multiplicidad de intereses en la medida que están involucradas distintas poblaciones con necesidades y demandas disímiles. Esto conduce a que, por la forma en la cual está organizado nuestro aparato estatal, se necesite involucrar a actores institucionales de muy distinto rango y competencias. Estos actores pueden ser ministerios, secretarías, direcciones, y sectores de la política pública que no necesariamente siempre están en diálogo o trabajando frecuentemente de manera mancomunada como son aquellos que tienen que ver con la igualdad de género, educación, salud, trabajo, infraestructura, transporte, infancia, tercera edad, economía y hacienda. A esa complejidad se agrega la multitud de servicios sociales y de cuidado provistos por instancias subnacionales (Estados, provincias, departamentos, municipios), por las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y por el propio sector privado.

En este sentido, el debate en torno a sistemas de cuidado y los pactos que se requieren para concretarlos cruzan transversalmente casi todo el aparato estatal. Hasta el momento, la experiencia en la región nos muestra que las políticas de cuidado están siendo impulsadas por distintos niveles de gobierno. Como se apuntó, en ocasiones los municipios se encuentran muy involucrados, y diferentes ámbitos territoriales, e incluso se verifica la creación de grupos de trabajo ad hoc, comités y comisiones intersectoriales o mesas de diálogo, donde, en algunos de los países, la presencia de la sociedad civil también ha contribuido a los esfuerzos para lograr mayor coordinación y mejores servicios. Sin embargo, persiste la enorme tarea pendiente de visibilizar y convocar a la pluralidad de actores sociales y políticos que deberían participar de los debates en curso. Hasta el momento muchos están excluidos

<sup>8</sup> En la X conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en Quito en agosto de 2007, los gobiernos latinoamericanos y del caribeños acordaron: "Adoptar todas las medidas necesarias, especialmente de carácter económico, social y cultural para que los Estados asuman la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población como objetivo de la economía y responsabilidad pública indelegable" (CEPAL, 2007).

aunque les conciernen directamente. Deberían ejercer mayor influencia y ser reconocidos como interlocutores válidos por otros actores e instituciones, en especial del Estado.

Cuando en la CEPAL nos acercamos a los países de la región a través de éste u otros proyectos que contemplan actividades de investigación y asistencia técnica con el fin de cooperar para el logro de políticas de cuidado más sólidas en el marco de una protección social más inclusiva y de alcance universal, encontramos que el modo en que se discute y elabora el diseño de las políticas es muy importante. Claramente, en el diálogo social respecto a cómo enfrentar el cuidado es crucial estar de acuerdo en los objetivos. Pero además es en torno al diseño de las respuestas y propuestas de política pública que se debería construir parte del consenso y del pacto social sobre el cuidado, y resolver con audacia las tensiones presentes, o que se generarán, a medida que avance la puesta en marcha de los sistemas de cuidado. Las preguntas que suelen guiar los diálogos en esta materia se centran en tener mayor claridad sobre quiénes se están beneficiando de las políticas y programas de cuidado y cuáles son sus características, cómo se planifica su financiamiento en cuanto a las fuentes de los recursos y asignación, cuál es la institucionalidad y el órgano rector, es decir la autoridad con el mandato de conducir la política, cuáles serán los criterios para fijar prioridades, cómo se regulará la calidad de los servicios, cuál es el derecho que se está protegiendo y cómo se garantizará en el marco de procesos democráticos impulsados desde la sociedad, donde el cuidado se constituye en una responsabilidad compartida.

En el marco de este proyecto se plantean los objetivos de acompañar procesos de negociación y construcción de acuerdos y reformas para una protección social más inclusiva, entendiendo que una característica de la conformación de sistemas de cuidado (y de las políticas públicas en general) es la gradualidad y la progresividad. Para ello es necesario favorecer foros para que puedan darse los debates entre distintos actores gubernamentales y no gubernamentales sobre el cuidado, su organización social y económica, y sobre el rol del Estado. Lo anterior, con el fin de articular de mejor forma agendas, actores y sectores de política pública. Más específicamente, el proyecto busca sistematizar los recorridos, avances y resistencias en los distintos países de la región. En esa tarea, tres casos destacan por los pasos dados en el proceso de desfamiliarización de los cuidados: Costa Rica, Ecuador y Uruguay. Las lecciones aprendidas en cada caso pueden ser compartidas y son de utilidad para otros países de la región. Como muestra de ello, destaca la presentación de Maira Colacce en el presente volumen, quien expone más adelante el inspirador caso de Uruguay y los pasos dados en el diseño de un sistema nacional de cuidados. Esa experiencia muestra que la multidimensionalidad del bienestar y el cuidado como otro pilar de la protección social son los desafíos que nos congregan en esta materia.

En este sentido, en la medida que los sistemas de cuidados son estrategias colectivas de resolución de necesidades y demandas, la CEPAL ha identificado los siguientes principios rectores:

- a) *Igualdad* en el acceso de todas las personas al cuidado en su condición de titulares de derechos, sin exclusión o discriminación.
- b) *Universalización progresiva del cuidado*, debiendo este último conformar un pilar de la matriz de protección social, articulando enfoques universales con acciones afirmativas y políticas selectivas que prioricen colectivos con mayores necesidades, y que gradualmente alcancen a toda población.
- c) *Solidaridad* del financiamiento, estructurándolo mediante la tributación y las contribuciones a la seguridad social, apuntando a la progresividad redistributiva y a la solidaridad intergeneracional.
- d) *Corresponsabilidad* en la distribución y redistribución de los roles y de los recursos entre mujeres y hombres en el seno de las familias y de la sociedad, con miras a una respuesta igualitaria a las demandas de cuidado y al cierre de brechas de desigualdad.

El objetivo último de un desarrollo con igualdad es algo que se está demandando con fuerza en América Latina. En ese contexto, desarrollar la capacidad de articular redes y establecer alianzas, a la vez que se construye un campo político en torno al cuidado es un objetivo concomitante para avanzar en el diseño y financiamiento de políticas con esa orientación. Y se espera que a través de este proyecto se contribuya a elaborar algunas respuestas y propuestas a futuro. En esta dirección, y con plena conciencia

de la existencia de actores con intereses y motivaciones en pugna, la lógica de los acuerdos a los que se llegue en cada país deberá en mayor o menor medida ofrecer respuestas al reto de cuidar y ser cuidado en igualdad. El desafío es pues técnico y político, y la sostenibilidad de las acciones estará vinculada con la capacidad de desarrollar pactos sociales para una protección social que incluya al cuidado como uno de sus pilares.

## **Bibliografía**

- CEPAL (2013), «Panorama Social de América Latina 2012» (LC/G.2557-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, enero.
- \_\_\_\_\_ (2010), «Panorama Social de América Latina 2009» (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, abril.
- \_\_\_\_\_ (2007), «Consenso de Quito» (dsc/1), Santiago de Chile, Naciones Unidas, agosto.
- Marco, Flavia y Rico, María Nieves (2013) "Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional", en Larra Pautassi y Carla Zibecchi (coordinadoras) Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura. Editorial Biblos, ELA, Buenos Aires.
- Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (2011), «Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas», *Serie Seminarios y Conferencias*, No. 61 (LC/L.3296-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe - Fondo de Población de las Naciones Unidas.



## **IV. Procesos de pacto y experiencias de reforma a la política social en América Latina**

---

### **A. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares en Uruguay, 2004-2008**

*Carlos F. Maldonado Valera*<sup>9</sup>  
*Andrea Palma Roco*<sup>10</sup>

La Ley que aprobó el Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, es una reforma que reviste un doble interés. Por una parte, se trata de un cambio de rumbo importante en las políticas sociales de ese país, en un contexto de crisis económica y de cambio de coalición gobernante. Por otra parte, como proceso de generación de pactos y consensos, se trató de una iniciativa aprobada por unanimidad, algo significativo debido a que el apoyo de la oposición no era una condición estrictamente necesaria para su implementación, dado que el gobierno contaba con una amplia mayoría legislativa. En suma, se trató de una reforma importante para el sistema de protección social uruguayo pues instauró, con el apoyo de todas las fuerzas políticas, un mecanismo permanente de asignación de transferencias condicionadas a las familias más pobres, independientemente de la situación laboral de sus miembros y partiendo de un diagnóstico que ponía a la pobreza infantil como uno de los principales retos de la política social. Tras relatar algunos antecedentes sobre el contexto de la reforma, describir las características y aportes del nuevo régimen de asignaciones familiares, en este capítulo se detallan los actores, sus prácticas y estrategias, los factores institucionales y circunstanciales del caso, así como los marcos conceptuales de la política social movilizados durante el proceso<sup>11</sup>. Posteriormente se exploran

---

<sup>9</sup> Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>10</sup> Consultora de la CEPAL.

<sup>11</sup> Se retoma la propuesta metodológica presentada durante el seminario para abordar el surgimiento de pactos y consensos en el sector de la política social. La versión más detallada y que incorporó varios comentarios recibidos durante dicha reunión es la siguiente:

cuatro lecturas sugerentes de la reforma, sobresaliendo una que retrata la aprobación unánime de la ley por ambas cámaras como una ventana de oportunidad política, en la cual desempeñó un papel central la estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso Ciudadano a través del ajuste a un dispositivo preexistente y legitimado (las asignaciones familiares). Finalmente, una conclusión sintetiza los elementos relevados para dar cuenta de este caso de generación de pactos y consensos.

## 1. El contexto de la reforma al Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay

Como secuela de la profunda crisis económica de 1999-2002, el Frente Amplio, una agrupación de partidos y organizaciones de izquierda, logró dos años más tarde una importante victoria electoral que le dio la presidencia y una mayoría absoluta en ambas cámaras del poder legislativo. Como parte de su programa electoral, la nueva coalición implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y, posteriormente, en 2008, el Plan Equidad, un compendio de reformas y medidas permanentes. En ese contexto y como parte de dicho Plan, la reforma a la Ley de Asignaciones Familiares reemplazó un mecanismo de emergencia —el programa Ingreso Ciudadano del PANES. Este último planteaba la idea de que un piso mínimo de bienestar efectivo es indispensable para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades de las personas y apelaba a la provisión de un nivel mínimo de recursos como elemento constitutivo de la ciudadanía. No obstante, los actores políticos ligados al centro y a la derecha del espectro político desaprobaban dicho programa, pues consideraban que los beneficiarios no cumplían con requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que era poco eficiente, estaba mal focalizado, desincentivaba el empleo formal y, con ello, la recuperación económica y social.

**CUADRO 3**  
**PRINCIPALES HITOS DEL NUEVO SISTEMA DE ASIGNACIONES FAMILIARES**

Año	Hito
1999-2002	Recesión Económica Prolongada y fenómeno de la “Infantilización de la pobreza” cada vez más evidente.
2005	Asume la presidencia Tabaré Vázquez y la coalición Frente Amplio triunfa por primera vez en su historia, con mayoría legislativa.
2005-2007	Implementación del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), incluyendo el Programa Ingreso Ciudadano.
Septiembre de 2007	Ingreso al Parlamento del Proyecto de Ley de Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares.
Septiembre de 2007	El proyecto ingresa a la Comisión de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado.
Octubre-Noviembre 2007	La Comisión del Senado discute el proyecto con el Ministerio Desarrollo Social.
4 de Diciembre de 2007	Senado aprueba por unanimidad el proyecto de ley.
12 de Diciembre de 2007	La cámara de representantes (diputados) aprueba por unanimidad el proyecto de ley.
22 de Diciembre de 2007	Se promulga la Ley N°18.227 sobre “Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares”.
Enero de 2008	Entra en vigencia la Ley N° 18.227
Enero de 2008	Se implementa el Plan Equidad.

Fuente: Elaboración propia.

En ese contexto los actores gubernamentales decidieron transformar un instrumento ya validado históricamente (las asignaciones familiares) y presentarlo en el marco del Plan Equidad con una

Carlos F. Maldonado Valera y Andrea Palma Roco (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, No 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>.

orientación distinta: un programa más amplio, en principio mejor focalizado, de transferencias condicionadas. Ello permitía darle continuidad al programa Ingreso Ciudadano (aunque con un diseño más sofisticado en cuanto a la focalización de las transferencias y la gestión en general) e incorporar al sistema a más hogares pobres con niños. La estrategia de abandonar el registro ‘universalista’ con que inicialmente fue planteado el programa emergente obtuvo un amplio apoyo por parte de los actores políticos y sociales, de tal suerte que durante el proceso de deliberación en el Gabinete Social y, sobre todo, en el poder legislativo, no se realizaron grandes objeciones de fondo al proyecto final. El cuadro III.A.1 retrata los principales hitos de esta reforma.

El Régimen de Asignaciones Sociales en Uruguay tenía una larga tradición legislativa. La primera normativa data del año 1943, y tomaba como población objetivo, en primera instancia, a los hijos de hasta 14 años de trabajadores formales. Posteriormente, varias reformas en 1950-1999 ampliaron gradualmente la cobertura a los hijos de hasta 18 años de trabajadores formales, a través de transferencias monetarias condicionadas a la asistencia escolar y a controles médicos de los niños. No obstante, para el momento de la crisis de 1999-2002 el sistema de asignaciones familiares estaba disperso en varios cuerpos de legislación que cubrían diferentes segmentos y beneficios, el monto de las transferencias era muy bajo y el sistema tenía un claro sesgo en favor de hogares encabezados por personas integradas al empleo formal.

El arribo de la coalición de centro-izquierda Frente Amplio encabezado por Tabaré Vasquez como presidente y la mayoría legislativa de los partidos oficialistas, produjo un quiebre, puesto que era la primera vez que un conglomerado de esta tendencia política llegaba al poder en el país. En este contexto, el nuevo gobierno se enfrentaba al desafío de superar la emergencia social producida por la crisis del año 2002. Por ello en el programa de gobierno se plantearon diversos instrumentos de política social, enmarcados en el eje de “Uruguay Social”, tales como el PANES (Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social), la creación del MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), para luego dar paso a una transformación en la matriz social del país.

## **2. EL PANES, el Plan Equidad y las características y logros del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2005-2008**

El antecedente inmediato de la reforma es el PANES, promulgado mediante la Ley N°17.869 de mayo de 2005 y que incluía el programa Ingreso Ciudadano. Este plan tuvo como objetivos garantizar la cobertura de las necesidades básicas de los sectores sociales más vulnerables y frenar el riesgo de empobrecimiento agudo, generar las condiciones y estructura de oportunidades para el más pleno ejercicio de los derechos sociales y construir de manera colectiva y participativa las rutas de salida de la indigencia y la pobreza en el marco de un proceso efectivo de integración social (MIDES, 2010).

En especial, el programa de Ingreso Ciudadano “constituyó la prestación monetaria del PANES. Incluía una transferencia monetaria de suma fija, es decir, que no variaba con la composición del hogar” (Arim et al., 2009). Este valor era fijado por la Base de Prestaciones y Contribuciones, creada por el artículo 2 de la propia Ley N°17.856 y era equivalente al valor del salario mínimo nacional, que se actualizaba cuatrimestralmente de acuerdo a la evolución del Índice de Precios al Consumidor. Estaba dirigido a jefes y jefas de hogar, comprendidos en el primer quintil por debajo de la línea de pobreza, el cual al año 2005 incluía solamente al 8% de la población. Para ingresar como beneficiarias de este plan, las personas eran seleccionadas mediante un umbral de ingresos y un puntaje del Índice de Carencias Críticas, para certificar las condiciones de pobreza del hogar. Este instrumento fue construido por el Instituto de Economía de la Universidad de la República. Esta prestación era paralela al Régimen de Asignaciones Familiares constituidas hasta el momento en las Leyes N°15.084 de 1980, N°17139 de 1999 y N°17758 de 2004, y constituía una asistencia monetaria diferente.

No obstante las críticas con respecto a su diseño, el PANES tuvo un impacto positivo sobre el bienestar de niños y adolescentes, pero con limitaciones, puesto que la pobreza cayó en 2004-2006 5,4 puntos porcentuales entre los niños menores de 6 años, de 6,5 entre los de 6 a 12 años y de 6,1 entre los de 13 a 17 años; mientras que entre las personas de 18 a 64 años y las de 65 o más la caída fue de 10 y 13 puntos, respectivamente (de Armas, 2006). En el año 2005 uno de cada diez niños menores de 6 años

vivía en situación de indigencia y uno de cada cuatro en situación de pobreza extrema. Lo anterior muestra cómo, a pesar de que la pobreza se redujo en un 4% entre 2005 y 2006, casi la mitad de los pobres son niños menores de 12 años, en tanto la pobreza entre los mayores de 18 años llega a menos de 22% del total.

Filgueira y otros (2007) plantean que, de acuerdo a las evaluaciones existentes, el PANES consiguió una alta focalización y permitió reducir la indigencia. De ese modo, constituyó un punto de inflexión respecto de la tendencia de los años anteriores, aunque no incrementó significativamente la reinserción laboral de los hogares y la disminución de la exclusión. En suma, el PANES dio cobertura a 88 mil hogares, 74.500 de los cuales (338.000 personas) cobraban el Ingreso Ciudadano, lo que representaba el 0,3% del PIB. La mayoría de los beneficiarios eran jóvenes, alcanzando los menores de 18 años al 56,8% del total de la población favorecida. Sin embargo, no cumplió otros objetivos más ambiciosos, como por ejemplo, la disminución en la desigual distribución del ingreso en el Uruguay.

En el año 2008 el PANES fue reemplazado por el Plan Equidad, el que incluía una serie de reformas y programas sociales, el cual tenía dos grandes componentes: una reforma social y un conjunto de programas focalizados. Dentro de éste último componente, se incluía la promulgación, en enero de 2008, de la nueva Ley de Asignaciones Familiares N°18.277, la cual sintetizaba en un solo cuerpo legal, las disposiciones previas sobre la materia, así como el programa de Ingreso Ciudadano. Con ello se buscó ampliar la cobertura de las asignaciones familiares e institucionalizar lo planteado por el programa de Ingreso Ciudadano, integrándolo a un entramado legal ampliamente validado por la clase política uruguaya. Con respecto a las reformas del Plan Equidad, estas incluyeron las reformas tributaria de salud y educación, revisiones a las políticas de empleo, negociación colectiva y de vivienda, un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos y una Red de Asistencia e Integración Social, entre otros elementos.

Con respecto al Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, éste amplió la cantidad de beneficiarios del antiguo Sistema de Asignaciones Familiares, enfocándose en la población más vulnerable del país, principalmente niños y jóvenes, que fueron los más afectados por la crisis del año 2002. En segundo lugar, a diferencia del viejo sistema, beneficiaba a hogares, independiente de si pertenecían al sistema laboral formal. En tercer lugar, le dio continuidad en el tiempo al programa de transferencias monetarias condicionadas que existía en ese momento (Programa Ingreso Ciudadano del PANES), uniéndolo al Sistema de Asignaciones Familiares tradicional. Respecto de la prestación, se establece como monto base para los niños que asisten a educación primaria de \$700,00 pesos y de \$1.000,00 pesos para los que asistan a la secundaria. En caso de existir más de un beneficiario por familia, el total de prestaciones que recibirá el hogar será el resultado de multiplicar la base por el número de beneficiarios (b) elevado al exponente 0,6 dividido por el mismo número de beneficiarios ( $\$700 * b^{0,6/b}$ ). Se agregarán a los beneficiarios que cursen educación secundaria, \$300 pesos por el número de beneficiarios, elevado al exponente 0,6 dividido por el número de beneficiarios ( $\$300 * b^{0,6/b}$ ).

La población objetivo de la prestación son los niños y jóvenes pertenecientes a hogares situados en el primer quintil de ingresos o que están en atención de tiempo completo en establecimientos del Instituto Nacional del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). Para acceder a las asignaciones familiares, se debía cumplir como requisitos: acreditar en el Banco de Previsión Social (BPS) los ingresos y composición del hogar que integra el o los beneficiarios, los elementos que caractericen ese hogar como de vulnerabilidad económica, inscripción y concurrencia del beneficiario al sistema escolar y a controles médicos; además, los menores con discapacidad deben obtener un certificado que acredite su condición.

Se estima que a fines de 2009 ingresaron al nuevo sistema unos 400.000 niños, lo que amplió la cobertura que existía con los antiguos cuerpos legales. De estos niños, aproximadamente once mil se incorporaron al nuevo sistema de asignaciones familiares. Sin embargo, no se logró alcanzar la meta del gobierno, que era de 500.000 niños ingresados al nuevo sistema, puesto que, como disminuyó la pobreza, el algoritmo que se utilizaba para ingresar al sistema dejó de ser efectivo.

Los datos registrados a lo largo del tiempo respecto de la seguridad social sugieren que con las legislaciones anteriores, el impacto en la pobreza y desigualdad del sistema fue limitado, principalmente por la magnitud de los montos entregados (Vigorito, 2005). Con el nuevo régimen, sumado a las

medidas ejecutadas en el PANES y el Plan Equidad, se observó un avance en el nivel de cobertura de la población más pobre.

Con respecto al proceso, la reforma pasó por tres grandes etapas. En la primera, los actores del gobierno comenzaron a discutir cómo se extenderían los beneficios —especialmente los relacionados a las transferencias monetarias— que la población más vulnerable había alcanzado con el PANES, entre 2005 y 2007. Por ese motivo se hacía necesario diseñar una estrategia para continuar con estas prestaciones e incorporar una serie de reformas que el conglomerado oficialista tenía contempladas en su programa de gobierno, más allá de la contingencia de la emergencia social. En esa primera etapa se generó una discusión entre los órganos técnicos del gobierno, dependientes principalmente de los Ministerios de Desarrollo Social y Economía, además del Banco de Previsión Social, instruidos según los lineamientos planteados desde la Presidencia. También se incorporaron a la discusión los asesores del Instituto de Economía de la Universidad de la República que habían trabajado previamente en el diseño e implementación del PANES, el Consejo Nacional de Políticas Sociales, y el resto de los participantes que componían el Gabinete Social. Además de esto, para socializar las necesidades e implicancias de este nuevo plan, se realizó un diálogo entre los organismos del Estado, los partidos políticos, organizaciones civiles como sindicatos, agrupaciones de jubilados y pensionistas, empresarios y medios de comunicación. Tras esa discusión siguió una segunda etapa donde se plantearon los componentes del Plan Equidad y el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, que no solo buscaba reemplazar al programa de transferencias monetarias Ingreso Ciudadano, sino además reformar el sistema de asignaciones familiares existentes para incluir a la población más vulnerable, sin importar su participación en el mercado laboral, y otorgando los beneficios tomando en cuenta las condicionalidades planteadas en la legislación. En esta discusión se incluyó a personalidades del gobierno que tenían un perfil más técnico, incorporando a los asesores que provenían de la Universidad de la República. En esta etapa el papel del Ministerio de Desarrollo Social, si bien fue importante, no fue tan sobresaliente como en la elaboración y monitoreo del PANES debido a problemas propios de su reciente creación y de tener una agenda de trabajo en proceso de definición. Es ahí cuando el Banco de Previsión Social toma un rol de mayor importancia en la discusión a través de la verificación de los beneficiarios y del control de las condicionalidades en conjunto con los Ministerios de Educación y Salud Pública.

La tercera y última fase de este proceso se refiere al debate y posterior aprobación en el parlamento de esta nueva legislación, en la cual los actores de la bancada de partidos políticos opositores al gobierno pudieron manifestarse y discutir sobre ella. El proyecto fue aceptado por unanimidad por el Parlamento debido a su implicancia social y sólo se hicieron algunas indicaciones respecto de su forma. La importancia de reformar el sistema y de establecer de manera definitiva un régimen de transferencias monetarias no contributivas que fuera en beneficio de los más pobres del país, logró generar consenso, a pesar de la objeción de algunos parlamentarios opositores respecto del poco impacto que tendría esta reforma en la clase media. Después de tres meses de discusión, la ley fue aprobada por el Congreso para entrar en vigencia en enero de 2008. Al momento de comenzar a elaborar la propuesta de reforma a las asignaciones familiares, estaba en marcha en el país un amplio debate respecto de la seguridad social, tras la creación del MIDES y del desarrollo del PANES y del Plan Equidad.

En suma, el nuevo régimen de asignaciones familiares:

- Genera un amplio consenso y consigue la aprobación unánime, incluidos partidos de la oposición.
- Institucionalizó un programa social de emergencia (Ingreso Ciudadano), que había sido fuertemente criticado por la oposición.
- Aprobó por ley una transferencia monetaria condicionada permanente, orientada a los hogares más pobres, asegurando pisos mínimos de bienestar independientemente del estatus laboral de los beneficiados.
- Constituyó una de las principales reformas del Plan Equidad que adoptó el gobierno encabezado por Tabaré Vasquez en un contexto de crisis.

- La reforma implicó retomar y reformar un mecanismo antiguo del régimen de bienestar social del Uruguay (Asignaciones Familiares).

### **3. Actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales del nuevo Régimen de Asignaciones Familiares**

Entre los principales actores identificados con poder de decisión destaca el Poder Ejecutivo a través del Presidente de la República. Como líder principal de la coalición de gobierno (Frente Amplio), él posee una influencia considerable dentro del sistema de partidos. En segundo lugar, están actores relevantes del proceso en el marco del Gabinete Social, conformado por los ministros de Desarrollo Social, Economía, Educación, Trabajo, Salud Pública, Turismo, Vivienda, Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y el Presidente del Consejo de Intendentes. El Ministerio de Desarrollo Social fue creado en 2005 y su titular también ejercía la Presidencia del Gabinete Social. Este último, era el encargado de coordinar las distintas políticas sectoriales relacionadas con los temas sociales abordados por el gobierno. Estos actores tenían capacidad formal de decisión y fueron los que llevaron a cabo el proceso de elaboración e implementación de la nueva Ley de Asignaciones Familiares. A su vez, una de las características de la conformación del gabinete de Tabaré Vázquez es que se buscó equilibrar las distintas tendencias del Frente Amplio, eligiendo liderazgos de cada una de ellas para ocupar cargos claves de tipo ministerial o dentro del Parlamento.

En el caso del Ministerio de Desarrollo Social, este estaba dirigido por una ex senadora comunista, quien destacó en la formulación e implementación del PANES, trabajando inicialmente sin una estructura burocrática consolidada, pero con una misión definida desde el programa de gobierno del Frente Amplio. Progresivamente logró construir cierta legitimidad ante la opinión pública en el ámbito de las políticas sociales durante el diseño e implementación del Plan Equidad. Posteriormente no tuvo el peso político inicial, pues no tenía una organización burocrática consolidada y las reformas que se llevaron a cabo requerían la experiencia, recursos y apoyo de los ministerios sectoriales, lo que le restó protagonismo en el proceso, dejando al frente a otros actores, como el Banco de Previsión Social y el Ministerio de Economía. A pesar de ello, el MIDES y su Ministra, como Presidenta del Gabinete Social, estaban a cargo de articular y darle seguimiento a los distintos programas y reformas que convergen en el Plan Equidad, entre estas el nuevo régimen de asignaciones familiares, por lo cual se puede definir como un actor importante con capacidad de decisión en el proceso.

El Ministerio de Economía y el Banco de Previsión Social fueron otros dos actores gubernamentales de importancia. El primero representaba una posición intermedia entre aquellos que deseaban mayores esfuerzos de redistribución y tributación fiscal dentro de la coalición del gobierno y aquellos que, en la oposición política y de diversos sectores, se oponían a ello. Su apoyo a las nuevas políticas sociales implementadas era crucial, dada sus facultades fiscales y su posición relativamente más moderada en materia de gasto público en comparación a otras dependencias. El segundo, en el contexto del PANES cumplió un rol de proveedor de información al MIDES, además de ser el organismo que entregaba las transferencias monetarias a la población (Ingreso Ciudadano) y controlaba las condicionalidades de los mismos. Durante la implementación del PANES y el diseño del Plan Equidad, los criterios técnicos del BPS se contrastaron a la visión de los investigadores de la Universidad de la República y a los planteos del Gabinete Social, respecto de la forma de aplicar y distribuir los beneficios de ambos planes, y de sus criterios de asignación como, por ejemplo, las definiciones técnicas sobre las características de la vivienda o la redefinición de la fórmula algorítmica para ingresar a los beneficiarios, entre otros. En una primera instancia se logró llegar a un consenso entre estos actores, pero durante la formulación del Plan Equidad, el BPS tuvo un papel más relevante vis-à-vis la academia.

Otro actor con poder formal de decisión era el poder legislativo en cuyo seno los distintos partidos eran actores con interés. En el caso de la discusión parlamentaria, tanto los senadores como los diputados actuaron de manera relativamente disciplinada respecto de la organización partidista a la que pertenecían. Sobre todo en este proceso el consenso de los distintos actores, tanto de oposición como oficialistas, respecto de la importancia de modificar la legislación vigente para dirigir las asignaciones familiares hacia los más vulnerables que iban a perder el Ingreso Ciudadano como transferencia monetaria mensual. Por tanto, los principales problemas de tramitación se referían más bien a aspectos

técnicos y de forma legal, tales como mayores precisiones en algunos artículos o la fórmula para el cálculo de la prestación según el número de hijos en cada familia. Cuestionamientos en esos aspectos fueron planteados por los parlamentarios de partidos opositores. Dentro del Frente, aunque existían tensiones y rivalidades de liderazgo, principalmente entre las tendencias con más presencia en el Parlamento y el Gabinete, es decir, el Partido Socialista (PS) y el Movimiento de Participación Popular (MPP). En este caso el bloque se alineó para impulsar las distintas iniciativas contempladas en el Plan Equidad, puesto que su principal objetivo, más allá de las disputas internas, era reajustar las políticas sociales, imprimiéndoles una lógica universalista e integral (Midaglia y Antia, 2007).

Entre los actores con interés, las organizaciones sindicales y sociales principalmente las ligadas al mundo del trabajo como la Confederación General de Trabajo (CGT) y las agrupaciones de jubilados y pensionados, plantearon las inquietudes y demandas de sus afiliados respecto de las modificaciones que se venían realizando al sistema de seguridad social. Como grupos de presión con influencia sobre la agenda gubernamental, estos actores también se mostraron sensibles y en principio favorables a la propuesta de reconfigurar un instrumento ligado históricamente al mundo del trabajo, es decir, las asignaciones familiares, reorientándolo hacia la población pobre, —siendo los principales beneficiarios los niños, y de cierta manera, las mujeres jefas de hogar— así como al aumento de los montos de las prestaciones en comparación a las últimas leyes en la materia.

La Universidad de la República (Udelar) fue un actor notable, pues la asociación entre el MIDES y diversas instancias de esta (el Instituto de Economía, el Instituto de Estadística, Instituto de Ciencia Política y el Departamento de Sociología) abrió un importante espacio de colaboración entre los organismos técnicos del gobierno y los investigadores de la academia, una alianza que logró sacar adelante el PANES y diseñar el Plan Equidad. Esta alianza cambió en el tiempo. Durante el diseño e implementación del PANES los investigadores pasaron a ser actores interesados, en un contexto marcado por la “urgencia” de sacar adelante el PANES y cumplir el mandato y compromisos gubernamentales ante la ciudadanía. Posteriormente, la Udelar también tuvo un papel considerable en el diseño del Plan Equidad. Durante su implementación, la relación con el gobierno volvió a cauces más institucionales en donde esta actuó de nuevo como un actor de contexto, con una injerencia relativamente menor.

Finalmente, cabe mencionar que como actor de contexto, la opinión pública en general manifestaba un apoyo amplio hacia las políticas sociales impulsadas por el gobierno.

Entre las prácticas observadas sobresalen la mediación y liderazgo del Presidente, al interior de la coalición de gobierno, así como el foro de discusión y coordinación intergubernamental conformado por el Gabinete Social y la preponderancia relativa del Ministerio de Economía, con respecto a otras instancias. De los contactos informales, y la representación de intereses sectoriales o corporativos, sobresale el cabildeo (*lobby*) ejercido por organizaciones sindicales, de la sociedad civil y de facciones de izquierda dentro del Frente Amplio y la relación singular entre el mundo académico y el gobierno en la elaboración del PANES y diseño del Plan Equidad. La configuración de actores y la formación de coaliciones en este caso se caracterizó por la recurrencia de diálogos entre el gobierno, sociedad civil y organizaciones sindicales en el proceso de elaboración y promulgación de las políticas sociales del PANES y Plan Equidad, así como las negociaciones y discusiones entre los partidos políticos en buena medida informales en el caso de la reforma a las asignaciones familiares.

Las estrategias más notables tienen que ver con la elaboración de discursos, las justificaciones en torno a las alternativas posibles y el uso de argumentos técnicos. El gobierno se apoyó técnicamente en la experiencia del BPS y la colaboración de la Universidad de la República con el fin de validar, en primera instancia el PANES y en segundo lugar el Plan Equidad. También, la estrategia de darle continuidad al programa Ingreso Ciudadano mediante la transformación de un instrumento preexistente y legitimado como las Asignaciones Familiares, resulta clave para la generación del consenso en torno a esta reforma.

Con respecto a la asignación y repartición de los dividendos, reconocimiento y los costos políticos por la consecución del acuerdo para el gobierno, la unanimidad permitía consolidar una de las reformas clave del Plan Equidad y afirmar la consecución de un mecanismo permanente de combate a la pobreza

y superación de la desigualdad. Por otra parte, en el caso de la oposición, tras los estragos de la crisis económica y la derrota electoral de 2004, eran altos los costos políticos de asumir una postura distinta respecto de la que venía promoviendo el oficialismo, dada la mejoría de las condiciones de vida de los más desposeídos del Uruguay. Al mismo tiempo, en la medida en que la reforma atendía algunas de las críticas antes esgrimidas al programa Ingreso Ciudadano, el nuevo instrumento aparecía como aceptable.

En el caso de los principales factores observados en esta reforma, sobresalen varias *inercias burocráticas y de decisiones previas*. En primer lugar, las inercias propias a la historia de las políticas sociales en el Uruguay, constituyen un antecedente de largo plazo que ayuda a entender tanto el mantenimiento del característico y fuerte rol estatal en materia social, incluso durante las reformas de los años noventa, como la relativa facilidad con que fue acogido un mayor protagonismo del Estado en materia de protección social, especialmente frente a los actores políticos de la oposición. La propia legislación y reformas sucesivas relacionadas con el régimen de las asignaciones familiares constituyen un antecedente de gran importancia, pues la presencia de este instrumento legitimado históricamente ayudó a lograr un consenso entre los actores, en especial una vez que este se reorientó introduciendo nuevas condicionalidades y mecanismos de selección y focalización. En segundo lugar, el PANES es otro antecedente más inmediato de la ley, donde se definieron objetivos de política y modalidades de intervención que fueron retomados o continuados en el contexto de la reforma y del Plan Equidad en general. Su éxito como herramienta para superar la emergencia social después de la crisis de 1999-2002, y su aprobación por parte de la opinión pública y los distintos sectores políticos, permitieron al gobierno impulsar su proyecto de reformas estructurales enmarcadas dentro del Plan Equidad. El PANES influye directamente en la reforma del sistema de asignaciones familiares, como parte del esfuerzo por darle continuidad al programa Ingreso Ciudadano, una de las piezas vitales del Plan.

Las *normas para la toma de decisiones* más relevantes en este proceso se relacionan con las facultades del ejecutivo (iniciativa de ley, promulgación y poder de veto) y legislativo (capacidad de modificar el proyecto de ley) en el proceso parlamentario. De esta forma, lo más significativo en este caso es que a grandes rasgos los lineamientos de la propuesta gubernamental se mantuvieron a lo largo del proceso legislativo, quedaron plasmados en el proyecto aprobado y este fue objeto de un voto que incluyó el de la oposición. Esto se explica por otro factor: la *correlación de fuerzas entre los actores políticos*. La principal expresión de este factor al interior del Parlamento fue la presencia de un bloque oficialista claramente mayoritario en ambas cámaras y con una orientación diferente a las tendencias políticas históricamente dominantes. En ese contexto, cobran relevancia las diferencias dentro de la coalición gobernante y los intercambios y acuerdos alcanzados con la oposición, dado que en otras reformas como la de salud o la tributaria no se alcanzó la unanimidad. Así, en caso de que fracasara el proyecto en las comisiones de Asuntos Laborales y Seguridad Social del Senado y de Seguridad Social de la Cámara de Representantes, el Frente Amplio poseía la mayoría parlamentaria para aprobar el proyecto. Sin embargo, ello no fue necesario, ya que las diferencias fueron solventadas y el proyecto de reforma fue aprobado por unanimidad.

Con respecto a las *tensiones latentes y movilizaciones potenciales en torno a la asignación y redistribución de recursos*, los distintos actores del proceso mantuvieron posiciones similares respecto de la importancia de las asignaciones familiares en los mecanismos de ayuda para la superación de la pobreza más extrema. La discusión respecto de la asignación de recursos se centró más en la modalidad del instrumento de transferencias monetarias a utilizar. El programa Ingreso Ciudadano, había provocado variadas críticas de la oposición, además de no favorecer a la clase media, la gran perjudicada por la crisis según los partidos políticos opositores. Con el objetivo de zanjar esas diferencias, el gobierno decide transformar un antiguo instrumento para poder obtener la legitimidad necesaria y reducir las tensiones respecto de las transferencias monetarias, ampliando su alcance, pero sofisticando los criterios de focalización y condicionalidad.

Otro factor circunstancial de peso, a saber, los acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones acerca de las prioridades económicas, políticas y sociales en un momento y contexto, fue la propia crisis económica de 1999-2002. Esta abrió una coyuntura que originó un escenario relativamente excepcional. En especial, los prolongados efectos sociales de dicha crisis desestabilizaron los equilibrios políticos y desprestigiaron los instrumentos de política aplicados en el período entre 2002 y 2004, así como

las reformas emprendidas en años anteriores, durante las décadas de 1980 y 1990. El aumento de los índices de pobreza y desigualdad se tornaron una de las principales razones que explican no solo el arribo de una nueva coalición al poder, sino también la justificación para las reformas emprendidas en el ámbito de la política social por el nuevo gobierno. En ese contexto de crisis se fue consolidando un diagnóstico en torno a la creciente infantilización de la pobreza, en especial debido a la situación precaria de hogares con dependientes, cuyos perceptores de ingresos se encontraban excluidos de mecanismos formales de protección social, debido a una mayor informalidad, precariedad o desempleo, entre otros.

En tal sentido, el programa del Frente Amplio constituía una respuesta crítica a las políticas emprendidas en años previos, en el sentido de proponer un giro hacia un mayor protagonismo del Estado, una mayor desmercantilización de la matriz de protección social y una recuperación de dispositivos históricos del sistema de bienestar uruguayo, incluyendo las propias Asignaciones Familiares. Finalmente, de entre las capacidades y recursos de los actores del proceso sobresalen los de ciertas áreas del gobierno (BPS y MDS) y los de la propia Universidad de la República, en la medida en que contribuyeron sustantivamente a definir los contenidos del nuevo régimen, así como para apuntalar su legitimidad ante la oposición.

Con respecto a los marcos conceptuales de bienestar y protección social de esta reforma, sobresale una tensión con respecto a la focalización, entendida como medio para universalizar o por el contrario como fin de una política social residual. El nuevo régimen de asignaciones familiares es un caso interesante y difícil de catalogar dentro de las distinciones tradicionales de regímenes de protección social. Por un lado, se distingue claramente un sesgo de focalización del beneficio por sobre la universalización, además del acento asistencialista y residual, relacionados con el Plan Equidad y su planteamiento continuista respecto del PANES. Este último y en especial el programa Ingreso Ciudadano fue criticado por la oposición precisamente por estar mal focalizado y desincentivar el trabajo formal. En ese sentido, la nueva ley trató de responder a esos cuestionamientos, sofisticando su diseño y la condicionalidad.

Pero al mismo tiempo, la focalización no redundó en la exclusión de numerosos sectores, sino que por el contrario amplió considerablemente el acceso a una transferencia por parte de un volumen importante de la población que previamente se encontraba excluido. Como señalan Amarante y Vigorito (2012a), para 2009, el 45% de los niños menores de 18 años pertenecían a hogares que recibían las asignaciones.

Además, como apuntan diversos estudios, el hecho de que se trate de una condicionalidad “blanda”, es decir, con escasas posibilidades de generar una exclusión sistemática de los beneficiarios que no cumplan con condicionalidades estrictas o demasiado exigentes (en especial para las mujeres), la ley da preeminencia a la dimensión de canalización de ingresos (Cecchini y Madariaga, 2011). Por esa razón, la reforma puso en pie un dispositivo que amplía el acceso a mecanismos de protección por parte de un gran número de hogares antes excluidos, constituyendo un instrumento que contribuye a universalizar pisos mínimos de bienestar, más que a generar intervenciones breves y residuales por parte de la política social.

#### **4. Lecturas de la reforma al régimen de asignaciones familiares, como proceso de construcción de pactos**

Desde varios marcos analíticos, resultan útiles cuatro lecturas para retratar aspectos del origen y trayectoria del nuevo régimen de asignaciones familiares y del consenso del que fue objeto. Desde la teoría de los grupos de interés y del enfoque pluralista, la reforma aparece como una respuesta del sistema político a cambios en las coaliciones político-electorales dominantes, como también a las demandas de ciertos actores organizados. El arribo de una nueva coalición político-electoral mayoritaria y el papel de diversos grupos de interés que históricamente limitaron el proceso de liberalización de los años noventa y que, tras 2004, ayudaron a impulsar un fortalecimiento del sistema de protección social y un cuestionamiento a las reformas liberalizadoras implementadas en la década de los años 90, explicarían el vuelco hacia un mayor papel del Estado en la provisión de bienestar y la regulación de la economía y del mercado laboral. En esa coyuntura los actores ligados al mundo del trabajo presionaban, a través de su influencia en las cúpulas partidarias del Frente Amplio, por una mejora de las condiciones laborales así

como por distintas reformas al mercado del trabajo, las cuales se materializaron, en parte, en el PANES y en lo planteado en el Plan Equidad, iniciativas entre las que destacan las asignaciones familiares.

También desde una perspectiva pluralista, la reforma puede verse como un ejercicio de conciliación entre la oposición y el oficialismo que desemboca en la adopción de una legislación que refleja las preferencias del conjunto de actores involucrados. Ello está en concordancia con la idea de que los mandatos derivados de la competencia electoral y las negociaciones entre gobierno y grupos de interés tienden a equilibrarse entre sí, y a producir resultados socialmente óptimos que reflejan la diversidad de preferencias. La nueva ley (y el consenso que la da origen) sintetizarían un equilibrio de las preferencias del conjunto de actores, expresado en el ajuste a un dispositivo con gran continuidad y legitimidad histórica, contando con la aprobación de la coalición de gobierno, los actores organizados, y las fuerzas situadas en la oposición.

Una segunda lectura permite caracterizar el proceso y proviene del neo-institucionalismo histórico. Por un lado, el primero ayuda a interpretar la dinámica del proceso, en especial los fuertes elementos de continuidad o *path dependency* que caracterizan al sector de las políticas sociales, como también la coyuntura de crisis que lleva a la reforma implementada en el período 2004 a 2007. Las inercias del modelo de bienestar social uruguayo que predominó en el siglo XX explican en buena medida su permanencia durante el periodo militar y posteriormente durante los años ochenta y noventa, cuando las reformas orientadas al mercado fueron incrementales y acotadas, al menos en comparación a otros casos en América Latina. Las secuelas de la profunda crisis de 2002 llevaron a una coyuntura extraordinaria en que se configuró una nueva mayoría político-electoral con un mayor espacio de maniobra. El caso de la Ley de las Asignaciones Familiares (junto con otras reformas introducidas a partir de 2004), puede verse como el desenlace de una coyuntura crítica que puso fin a una fase de relativo retiro del Estado y de remercantilización y reafirmó un mecanismo histórico del sistema de bienestar, modificándolo para poder expandir su alcance al conjunto de la población más vulnerable, independientemente del origen de sus ingresos (sector formal o informal). Desde esa perspectiva, el consenso al momento de su aprobación expresaría un nuevo equilibrio de mediano y largo plazo en el alcance del sistema de protección social.

Una tercera lectura complementaria se desprende del neo institucionalismo sociológico en su vertiente constructivista, con especial relación a los elementos *cognitivos* que posibilitaron un consenso. Esta vertiente pone énfasis en las maneras en las que se define un problema público, social o político, y los argumentos teóricos y técnicos que rodean las respuestas a este. En este caso, este enfoque ayuda a resaltar que, en comparación al programa Ingreso Ciudadano, el sistema de asignaciones familiares constituía un instrumento de política pública validado por los distintos actores políticos, académicos y la misma ciudadanía, debido a su larga trayectoria y su asociación a las políticas sociales históricamente impulsadas en el Uruguay, aún cuando se reconocieran sus limitaciones. Destaca en especial que las asignaciones incluían desde tiempo atrás condicionalidades asociadas a la asistencia al sistema escolar y sanitario. Había sectores de derecha que apoyaban la introducción de condicionalidades más estrictas, aparte de entregar garantías a la clase media respecto de la efectividad del instrumento. Pero, también, algunos partidarios de la izquierda proponían terminar con ellas puesto que las consideraban discriminatorias, excluyentes y en contradicción con una orientación más universalista e igualitaria. Por otro lado se discutía la necesidad o no de aumentar los montos del beneficio pues, por ejemplo, para algunos sectores de izquierda los montos no eran capaces de cubrir las necesidades de un hogar, al tiempo que aquellos situados a la derecha temían desincentivar el trabajo y el esfuerzo personal por parte de los beneficiarios. Finalmente, se discutía sobre su nivel de cobertura, poniendo en el tapete la necesidad de reconocer a los trabajadores informales. El enfoque cognitivo ayuda entonces a poner en primer plano cómo la mirada de los distintos actores fue adaptándose de forma paulatina, principalmente a raíz de la crisis económica del año 2002, alentando la búsqueda de instrumentos alternativos de política pública capaces de contener la grave situación social del país.

Como resultado de ese proceso, la reforma de 2007 aumenta la cobertura del sistema de asignaciones familiares, enfocándolo hacia el 20 por ciento de la población más pobre, estuviera esta o no incorporada al mercado laboral, tomando como principales beneficiarios a los niños y las jefas de hogar. Con ello, el espíritu inicial de las asignaciones familiares pasó definitivamente del mundo del

trabajo formal a la protección de los más vulnerables *tout court*. Además la reforma incorpora un giro narrativo, con el fin de dar continuidad a los logros del programa Ingreso Ciudadano, incorporando más beneficios al sistema, pero abandonando el registro ‘universalista’ que lo regía en sus inicios. A la luz de esta estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso Ciudadano a través de un dispositivo preexistente y legitimado, es que mejor puede entenderse su aprobación por unanimidad en ambas cámaras del poder legislativo.

Finalmente, una cuarta lectura parte del modelo de las ventanas de oportunidad política (cercano al neo-institucionalismo organizacional) y permite integrar mejor los elementos ya expuestos, el enfoque de las ventanas de oportunidad política (Kingdon, 1995). Este último se asocia a la confluencia de tres elementos: i) la corriente de los problemas (agenda pública y gubernamental); ii) la corriente de las soluciones (las alternativas de política), y iii) la corriente de la política (determinantes y negociaciones que llevan a una decisión de política pública).

i) La corriente de los problemas

La crisis económica y social de 1999-2002, trae como consecuencia un aumento de la pobreza, la disminución del empleo y del crecimiento, además de una agudización de la desigualdad y el desprestigio creciente de la orientación “mercantilizadora” de las políticas sociales implementadas en años previos. Ello consolida la agenda social como problema prioritario del debate público y de la agenda gubernamental. Esa centralidad de lo social se expresa en el ascenso al poder del Frente Amplio y la configuración de los pilares de “Uruguay Social”, la creación del MIDES, la promulgación del PANES e introducción del programa Ingreso Ciudadano. El dramático aumento de la pobreza y la indigencia, especialmente en la población menor de 18 años, pone de manifiesto el fenómeno de infantilización de la pobreza y la ineficacia hasta ese momento de otros instrumentos. Como secuela de la crisis y sus efectos sociales, crece no sólo el desprestigio de los partidos tradicionales (Nacional y Colorado), sino también del viraje de los años noventa hacia un modelo de Estado mixto, con un régimen de pensiones en que participa el Estado y los privados.

ii) La corriente de las soluciones

Dentro de la generación de evidencia empírica, de análisis y de alternativas de política pública, sobresale el diagnóstico acerca de las deficiencias de los esquemas existentes de protección social centrados en el empleo formal, atizando la búsqueda de alternativas de política. El amplio debate generado por académicos de la Universidad de La República, especialmente del Instituto de Economía, junto con representantes del gobierno de Tabaré Vázquez y políticos del Frente Amplio, respecto de la solución a la urgencia inmediata constituye un momento crucial. Ello lleva a la elaboración del PANES con un alcance temporal de dos años, con la intención de, posteriormente, pasar a reformas sociales de mayor impacto a través del Plan Equidad. Este contemplaba una reestructuración a la matriz de protección social y una red asistencial dentro de la cual se incluía un cambio a la Ley de Asignaciones Familiares, centralizando los instrumentos de transferencias condicionadas (antiguas leyes de asignaciones familiares, el programa Ingreso Ciudadano y el programa Tarjeta Alimentaria) en uno solo, aumentando sus beneficiarios y montos. El programa Ingreso Ciudadano como transferencia condicionada orientada a los excluidos de los mecanismos existentes aparece entonces como un elemento decisivo, aunque criticado por la oposición. En ese sentido, la adaptación de un instrumento preexistente y legitimado (las asignaciones familiares) al nuevo escenario constituye el momento crucial, no solamente porque se consolida una alternativa de política factible, sino porque ésta genera un apoyo político mayor que otras alternativas previas.

iii) La corriente de la política

La elección de una coalición de izquierda con amplias mayorías en ambas cámaras abría la posibilidad de que nuevas políticas fueran adoptadas. También contó el liderazgo de Tabaré Vázquez dentro de su coalición y del gobierno. Esto le dio amplio poder de negociación frente a la oposición, y le ayudó a obtener consensos para las reformas que planteaba, logrando aceptación y legitimidad frente a la ciudadanía. En efecto, la implementación de la reforma al régimen de asignaciones familiares era uno de los ejes centrales del programa de gobierno, en el contexto de la intención de reemplazar el programa

Ingreso Ciudadano. Alcanzar un consenso allende las filas gubernamentales no era un requisito impuesto por la correlación político-electoral de fuerzas en el poder legislativo, sino que fue central el peso histórico del instrumento propuesto. Por lo mismo, el consenso logrado permitió dar un viraje más duradero, a pesar de las reticencias iniciales que generó en la oposición el programa Ingreso Ciudadano.

## 5. Conclusión

El trayecto de la nueva Ley de Asignaciones Familiares estuvo determinado por una serie de actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la política social que confluyeron en una “ventana de oportunidad política” que permitió la promulgación y aplicación del nuevo cuerpo legal con amplios apoyos. Constituye entonces un ejemplo de programa de transferencias monetarias condicionadas en la región, sumamente relevante desde la perspectiva de la construcción de pactos sociales para alcanzar objetivos colectivos de largo alcance en materia de protección social. Además, constituye un caso en el que la focalización aparece como instrumento de una estrategia con fines de tipo universalista.

Desde el punto de vista de los actores, cabe destacar la importancia de la alternancia en el poder y el arribo de una nueva coalición mayoritaria de centro izquierda (el Frente Amplio) para poner en la cúspide de la agenda pública la problemática social en la cual se encontraba el país, dando la oportunidad de impulsar diversas reformas, y cómo la nueva coalición gobernante actuó en bloque para promover las principales reformas, entre los que destacan el caso estudiado. En este punto, fue fundamental el liderazgo de Tabaré Vázquez para el impulso de estas demandas, tanto como Presidente de la República y como cabeza de coalición.

Con relación a las estrategias y prácticas observadas resaltan las distintas instancias de diálogo, tanto formales como informales, a las que acudió el gobierno para obtener la aprobación de la iniciativa. Pero como se argumentó, el elemento definitorio de la estrategia gubernamental en este caso fue la propuesta de reformar el régimen de asignaciones familiares como vía para hacer permanente un mecanismo de transferencias condicionadas a los hogares más pobres, en reemplazo del programa Ingreso Ciudadano.

Es notable que el apoyo de la oposición no era necesario para la rápida aprobación del proyecto, puesto que el Frente Amplio poseía mayoría parlamentaria en ambas cámaras. Dicho apoyo respondió en primer lugar a la legitimidad de las asignaciones familiares en la historia del sistema de bienestar social del Uruguay y a que la reforma planteaba adaptar dicho instrumento, lo cual generaba menos reticencias, al menos en comparación al programa Ingreso Ciudadano, un instrumento nuevo y temporal. En segundo lugar, la anuencia de la oposición también respondió a la participación (y al prestigio) de la Universidad de la República en el diseño de una propuesta de reforma que prometía instaurar mecanismos eficaces de focalización y condicionalidades en la entrega de recursos. Así, el respaldo técnico de dicha Universidad en el diseño, implementación y evaluación del Plan (PANES) y del programa Ingreso Ciudadano, así como posteriormente en el diseño del Plan Equidad y de la nueva Ley de Asignaciones Familiares aparece como un elemento clave para explicar la credibilidad de la iniciativa y el consenso logrado.

De esta forma, desde la perspectiva de los factores, la existencia de una amplia legislación respecto de asignaciones familiares, parte de las prestaciones sociales históricas de los trabajadores uruguayos, otorgaron un importante respaldo para el avance de la reforma. Desde un punto de vista más global, otro factor de gran peso fue la situación de crisis económica y social del país cuando asume el Frente Amplio, pues esta generó una coyuntura crítica que redundó en el desprestigio de la orientación de las políticas sociales de los años anteriores y a la postre abrió una oportunidad de reformar el estatus quo y reorientar la matriz de protección social del país.

Es importante resaltar los marcos analíticos en los cuales se desenvuelve esta reforma. Con el impacto de la larga recesión de 1999-2002 y, a pesar de la presencia de servicios sociales relativamente desarrollados, el sistema de asignaciones familiares heredado del siglo XX ubicaba al trabajo formal como la única vía de entrada a la protección social. En ese contexto, la nueva Ley de Asignaciones Familiares, aun cuando tiene un carácter focalizado y no universal, constituyó un mecanismo de transferencias a los hogares más pobres, desvinculando dicho instrumento del mercado laboral formal. Al abarcar al conjunto de los hogares más vulnerables, colmaba así uno de los vacíos del sistema de

protección social y moderaba el sesgo de este a favor de la población de mayor edad. En tal sentido constituye un caso en que la focalización cumple una función específica, en el marco de una estrategia orientada hacia una mayor inclusión social. Al mismo tiempo el carácter focalizado y condicionado de las transferencias ayudó a obtener el apoyo de un espectro muy amplio de actores, más allá de la coalición gobernante.

Se puede concluir entonces que estos actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la política social confluyeron en una ventana de oportunidad que permitió reformar el antiguo régimen de asignaciones familiares con un amplio consenso entre las diferentes fuerzas políticas con respecto a la necesidad de unificar en un solo cuerpo legal de transferencias monetarias condicionadas, con el objeto de abarcar al conjunto de la población más vulnerable.

## Bibliografía

- Amarante, V. y A. Vigorito, (2012), "The Expansion of Non-Contributory Transfers in Uruguay in Recent Years", International Policy Research Brief. Centre for Inclusive Growth, August/2012, no 29, Brasilia, agosto.
- Arim, R., Cruces, G. y Vigorito, A. (2009), Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión, serie Políticas Sociales, No. 146 (LC/L.3002-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Cecchini, S. y A. Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), Santiago de Chile.
- De Armas, G. (2006), La reducción de la pobreza infantil en Uruguay durante 2005. Logros alcanzados, posibles impactos de las políticas y asignaturas pendientes [en línea] [http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy\\_media\\_Pobreza\\_Infantil\\_en\\_2005.pdf](http://www.unicef.org/uruguay/spanish/uy_media_Pobreza_Infantil_en_2005.pdf). Consultado en diciembre de 2010.
- Filgueira, F. y otros (2007), "Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida", C. Molina (Ed.), *Universalismo básico: Una nueva política social para América Latina*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Kingdon, John W. (1995), "Agenda setting", Stella Z. Theodolou y Matthew Cahn (eds.), *Public policy. The essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Maldonado Valera, C. F. y A. Palma Roco, (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", No 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- Midaglia, C., y F. Antía (2007), "La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad?", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16/2007, pág. 131-157.
- MIDES (Ministerio de Desarrollo Social), Plan de Equidad [en línea] [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan\\_equidad\\_def.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf). y Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES 2005-2007) [en línea] <http://www.mides.gub.uy/innovaportal/types/file/downloadfilecontent.jsp?contentid=2200ysite=1ychannel=mides>. Consultado el 22 de enero de 2011.

## B. Comentario sobre la experiencia uruguaya

*Fernando Filgueira*<sup>12</sup>

En estas breves páginas quisiera plantear algunas reflexiones sobre el documento del caso de Uruguay y la Ley de Asignaciones Familiares elaborado por C. Maldonado y A. Palma. Son cuatro grandes temas a los que me referiré: 1) el marco general en el cual se produce esta innovación o esta reforma; 2) la especificidad sectorial; 3) temas de poder y saber y cómo estos se articulan; y, por último, 4) qué simboliza en términos conceptuales la reforma de asignaciones familiares respecto al problema más complejo de los límites y posibilidades de modificar la matriz de protección social. Para ello consideraré un argumento con el que voy a cerrar, pero que se puede plantear sintéticamente de la siguiente manera: la reforma representa tanto las posibilidades que tenía el país para avanzar y modificar sus materias de protección social, así como las limitaciones fiscales, políticas y de saber que enfrentaba en dicho momento. Es decir, que se haya hecho lo que se hizo, frente a las alternativas que se discutieron, implica también entender los límites que en ese momento tenía la coalición de gobierno, y el país, para avanzar más allá de lo que finalmente se plasmó.

### 1. Marco general

Hay dos elementos claves que ya están señalados, pero que reiteraré, pues son mérito del documento. El primero, que está claramente planteado, es que la reforma de las asignaciones familiares se produce en el primer gobierno de izquierda de la historia del país, que llega además por cambios que los autores señalan muy bien —en la matriz de reglas del juego político electoral— con mayoría parlamentaria absoluta. El segundo elemento, que a mi juicio está menos destacado, es el ciclo económico y fiscal por el que atravesaba el Uruguay, pues ya había salido de la crisis de 2002 y estaba creciendo a buen ritmo y con un aumento muy importante de la recaudación. Estos dos elementos son importantes para marcar la posibilidad de una reforma que, esencialmente, implica gastos además de una modificación de principios y de orientaciones de la matriz de políticas sociales. Se trata entonces de un gasto distinto al que se hubiese asumido en el contexto económico y fiscal en que se encontraba el país antes del momento de la reforma.

Otro aspecto relevante, es la importancia de ubicar la secuencia Plan de emergencia y Plan de equidad como continuidad, en que, si se considera la totalidad del primer gobierno del Frente Amplio, ya existía un paquete básico de reformas articulado que incluía por lo menos cuatro grandes reformas. La primera, y tal vez la más importante que tiene el país, que no se vota por consenso ni mucho menos, es la reforma tributaria que introduce el impuesto a la renta de las personas físicas en el Uruguay, la que no existía. Esta reforma es clave, pues da el marco general de una idea de modelo de equidad. Un segundo elemento importante es la reforma de la salud, que también es muy costosa pues, en base a la condición de que al menos un miembro de la familia estuviera en condiciones laborales formales, incorporó a los niños y definió una secuencia para sumar a los cónyuges y adultos mayores a un Fondo Nacional de Salud que es un sistema nacional integrado de atención sanitaria. Esta reforma implica cambios en la tributación, o si se quiere, en las cargas sobre la nómina salarial, y también en la elegibilidad. Luego, como tercer elemento está la reforma de las asignaciones familiares propiamente tal y un cuarto elemento que alude a las transformaciones de algunas normas laborales que incluyen la expansión e incremento del salario mínimo, así como ampliaciones del modelo de negociación colectiva tripartita con participación por ramas, en grupos de trabajadores, empresarios y el Estado.

Como nota al pie, digamos que las asignaciones familiares, tal como existían en el pasado en el Uruguay, y el modelo de negociación colectiva, son dos piezas claves del modelo social de la izquierda que surgieron en los años cuarenta después de un informe hecho sobre las condiciones de vida de los sectores populares urbanos en el país, y mediante la iniciativa de dos partidos. Esto es muy interesante para hacer el correlato con Europa, pues las asignaciones familiares nacen impulsadas por lo que era la Unión Cívica, después Democracia Cristiana, y la negociación colectiva nace impulsada por el Partido

<sup>12</sup> Consultor de la CEPAL.

Socialista. Estas van a ser las dos fuerzas políticas que en la Europa de la posguerra van a construir los sistemas de transferencias monetarias a las familias con hijos y los sistemas de negociación colectiva con estatus público de los sindicatos.

Este es el marco general en donde creo que hay que inscribir las asignaciones; es decir, hay una ola que acompaña este proceso que viene articulada por otras reformas consistentes con el objetivo específico que se plantean las asignaciones familiares, y con el objetivo global que se planteaba el Plan de equidad.

## **2. Sobre la especificidad sectorial de las asignaciones familiares**

En el documento se destaca el peculiar origen histórico de las asignaciones, pues las transferencias condicionadas son una moda, pero las asignaciones familiares nacen en 1942 y 1943 para los sectores que sí contribuían a la seguridad social; además, tenían carácter universal pero con condicionalidad, con contraprestaciones en educación y salud. Con el deterioro de los mercados laborales formalizados y de pleno empleo y sufridos por la Argentina y el Uruguay, ese instrumento de asignaciones familiares pierde capacidad de cobertura y, además, su valor monetario se va reduciendo crecientemente hasta llegar a valores irrisorios o trágicos hacia la década de los ochenta.

Antes de llegar a esta reforma más integral se había aplicado un conjunto de reformas que buscaban corregir este problema de cobertura y de deterioro de las asignaciones familiares. La reforma de la que habla el documento es entonces una mezcla del legado histórico de las asignaciones familiares, con su pretensión de universalidad, con los programas de transferencias condicionadas que el Plan de emergencia impulsa. Finalmente, en el Uruguay estas dos cosas se combinan para permitir una reforma de las asignaciones familiares que no va a ser de carácter universalista, pero que va a enterrar definitivamente el carácter contributivista de las asignaciones familiares, y mantendrá pautas de condicionalidad que venían dadas tanto por su legado del pasado, como por la nueva agenda de las transferencias condicionadas.

## **3. Poder y saber**

Entre 1985 y 1990 emerge y se consolida un nuevo actor en la pugna distributiva del país. El viejo sistema clientelar de cooptación y control de los intereses de los jubilados, que se estructuraba en líneas partidarias tradicionales, se quiebra, por razones que sería muy largo explicar en esta oportunidad, y en su lugar emerge un movimiento unificado de jubilados y pensionistas. Este logrará incorporar a la Constitución, mediante una consulta popular, un sistema de indexación potente en base al Índice Medio de Salarios para todas las jubilaciones y pensiones. El sistema político, salvo contadas excepciones, acompaña esta iniciativa lo que refleja el creciente poder de estos sectores en la lucha distributiva. En este contexto, el poder gira en dirección clara hacia los adultos mayores y los trabajadores formales que integran parte de dicha coalición distributiva. La infancia y los trabajadores informales carecen de recursos políticos, lo cual hace paradójico el logro de la reforma de asignaciones familiares que está justamente orientada a la infancia y a la población predominantemente informal. Sin embargo, a partir de la década de los noventa en el Uruguay se instaló un discurso que fue legitimando la idea de que la pobreza del país estaba marcadamente infantilizada y que eso generaba problemas presentes y futuros de sustentabilidad intertemporales para el país. Esto no surge del sistema político, sino de técnicos y académicos que empiezan a insistir en esta idea y a mostrar evidencia sobre dicha realidad y sus impactos. Creo que sin la batalla que se dio en cierto momento, y que no era evidente en la salida democrática de 1985 ni en 1990, la amplia legitimidad que cobró la reforma de las asignaciones familiares para el país hubiera sido muy compleja; complejo habría sido también que la izquierda, cuyas bases electorales más robustas son trabajadores formales y beneficiarios del sistema de pensiones —recientemente alineadas con la izquierda— hubiera hecho la apuesta que finalmente hizo.

El otro elemento relacionado con la dimensión del saber que se hizo presente para facilitar la reforma fueron las transferencias condicionadas, un instrumento de política de que ya estaba disponible en la región y que ya había abierto el paso para que ingresara el modelo de transferencias directas a la población informal.

Un tercer elemento de poder y saber que resulta muy importante es el rol que juegan los técnicos de la Universidad de la República en diferentes etapas. Es relevante destacar a la Facultad de Ciencias Sociales y del Instituto de Economía como articulador técnico de las propuestas, costeos de las diferentes alternativas, diseños para desincentivar la fecundidad ampliada y para incentivar la permanencia en el sistema de secundaria, así como las herramientas para determinar la selección y elegibilidad de la población beneficiaria. Todos estos elementos se dan en una alianza técnica peculiar que no es característica de las políticas sociales en el Uruguay y que posiblemente tienen como joya de la corona a este proceso de reforma de las asignaciones familiares. Una parte importante de la preferencia focalizadora es también indisociable del peso técnico que el Instituto de Economía, las áreas de Trabajo Social y parte del Departamento de Sociología tuvieron en el proceso. Tanto por formación, como por lo que podían ofertar, focalizar era no solo una preferencia fiscal y económica, sino una fuente de legitimidad disciplinaria y de demanda laboral. Ello no implica en medida alguna que estos técnicos no estuvieran convencidos de la bondad del modelo, pero sí remite a una cierta afinidad entre opciones, formaciones y capacidades.

#### **4. Límites y alternativas**

Por último, vale la pena colocar la siguiente pregunta contra-fáctica, ¿por qué no se fue a otro modelo de asignación familiar? ¿Por qué no se fue a un modelo de carácter universal? Al menos en términos discursivos, y también en buena medida en términos ideológicos, el ADN de la izquierda podría perfectamente haberse inclinado por una prestación de tipo universal, ni focalizada ni condicionada. La primera, y evidente, respuesta es que había un tema de restricción fiscal. Por otro lado, creo que cuando decimos que hay mayoría parlamentaria de un grupo político, en el caso uruguayo hay que decir que es una mayoría parlamentaria que va a mantener disciplina partidaria si se discuten ciertas cosas y no otras. Una modificación más radical de la matriz de protección social, que hubiera implicado un modelo que se discutió, de piso básico de protección, de universalismo básico no contributivo desde rentas generales, que implicara a su vez la limitación de los sistemas de indexación y de costos de los sistemas contributivos estratificados, no estuvo sobre la mesa, o se sacó rápidamente porque ahí los vetos habrían surgido de adentro de la propia coalición de gobierno.

Entonces, las asignaciones familiares muestran la posibilidad de un avance importante en algunos aspectos, pero las propias limitaciones que una coalición con diferentes bases estructurales, sindicales y de un movimiento nuevo que crece en el país como es el movimiento de los jubilados y pensionistas, tiene sobre la matriz distributiva y la economía política del país, definen los “espacios fiscales” disponibles para uno y otro esfuerzo.

En suma, este documento nos ayuda a darnos cuenta de: i) cuáles son los marcos generales en donde se pueden dar reformas que no son grandes pactos, pero surgen de un marco general de acuerdo impulsado por mayorías, no por consensos; ii) cuáles son algunas especificidades y legados históricos que se pueden utilizar como capital político institucional para generar las reformas, y cómo se aprovechan las oportunidades; iii) la importancia de la articulación entre el poder y saber, pues los Estados no sólo juegan el juego del poder, sino también el del saber, y iv) nos ilustra y simboliza de alguna manera las limitaciones de reformas más radicales. Las reformas parciales muchas veces, cuando las miramos a contraluz, son los bordes hasta donde se podía llegar dada la economía política existente en las coaliciones políticas mayoritarias y en la economía política del país.

## C. La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social: el caso de la Ley General de Desarrollo Social en México, 2000-2008

Carlos Maldonado Valera<sup>13</sup>

Como punto de partida del proyecto “*Pacto social para una protección social más inclusiva*”, el marco de análisis propuesto en Maldonado y Palma (2013a) se aplicó al caso de la Ley General de Desarrollo Social de México (LGDS)<sup>14</sup>. En esta sección se describen brevemente los aportes y trascendencia de dicha Ley para la política social federal y se abordan algunos antecedentes sobre la evolución de la política social y del proceso de cambio político en México. En tercer lugar se describe el proceso que le dio origen, así como los actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales de la política social que entraron en juego. Finalmente, con base en varias lecturas posibles del caso, se analizan los elementos que ayudan a explicar el consenso que permitió que esta ley fuera adoptada. Y es que, más allá de las disposiciones e implicancias que esta ley tiene para la política social de México, el proceso que le dio origen presenta como principal elemento de interés el haber sido resultado de un voto unánime de todos los partidos. Al respecto, lo más relevante es que se trató de un consenso improbable y poco predecible, pues ocurrió en un Congreso que desde 1997 —y hasta la fecha— carece de mayorías favorables al ejecutivo en una o ambas cámaras, en lo que se ha denominado una situación de gobierno dividido. Además, significativamente, el consenso se logró en un sector de política pública conflictivo —las políticas sociales federales—, marcado por tensiones recurrentes ligadas al clientelismo, la fiscalidad y la descentralización de fondos federales a estados y municipios destinados a fines sociales.

### 1. Aportes y limitaciones de la Ley General de Desarrollo Social

En primer lugar, la LGDS es relevante porque creó una entidad autónoma de corte académico, el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), encargada de dos tareas centrales: la evaluación externa de todos los programas sociales federales y el establecimiento de una medición oficial y multidimensional de la pobreza basada en los lineamientos establecidos en la propia Ley. En segundo lugar, en materia de gasto social, definió algunos candados para evitar que el gasto social federal tuviera disminuciones absolutas y relativas abruptas en el tiempo, considerando distintos escenarios de crecimiento económico y tomando en cuenta la evolución del crecimiento de la población. En tercer lugar, también introdujo un marco institucional donde no lo había, creando varios foros en los cuales los distintos actores del Gobierno Federal, como también las instancias de los diferentes niveles de gobierno, pueden sentarse a hablar de temas de política social, de evaluación de la política social y de coordinación institucional<sup>15</sup>. En cuarto lugar, generalizó la obligación de realizar evaluaciones externas a todos los programas sociales federales, construir padrones de beneficiarios públicos y definir reglas de operación explícitas sobre los procedimientos de los programas, los criterios de otorgamiento de los fondos y las contraprestaciones exigidas, entre otros. Finalmente, la Ley también detalló los derechos sociales que están enunciados en la Constitución, tratando de ligarlos con los distintos rubros del gasto social y con los programas federales que se les deberían asociar.

<sup>13</sup> Oficial de Asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>14</sup> Este texto resume el estudio de caso presentado durante el seminario. La versión más detallada de dicho estudio y que incorporó varios comentarios recibidos durante dicha reunión es la siguiente: Carlos F. Maldonado Valera (2013), *La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008 (LC/L.3669)*, serie *Políticas Sociales*, No. 181, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/51220/P51220.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xslt](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/51220/P51220.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xslt).

<sup>15</sup> Además del CONEVAL, la Ley estableció la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social que reúne regularmente a los ministerios clave del Gobierno Federal bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Comisión Nacional de Desarrollo Social que reúne al Gobierno Federal a través de la SEDESOL con los representantes de los estados (Secretarios estatales de desarrollo social) y de las dos asociaciones nacionales de municipios, y el Consejo Consultivo de Desarrollo Social que es una instancia y foro de contacto entre Gobierno Federal y sociedad civil.

Sin embargo, en una mirada retrospectiva la Ley también contiene algunas zonas grises, como es la vaguedad en la definición de los derechos sociales y su correspondencia con programas y fondos. Las instancias de coordinación intergubernamental no siempre han tenido toda la relevancia que se esperaba. En materia de gasto social se puede hablar de un éxito parcial: se establecen candados para evitar las caídas drásticas del gasto social, pero no se asegura que el gasto se canalice de forma progresiva o contracíclica como se pensó en algún momento. En particular, la Ley menciona un fondo de contingencia social para que en temporadas de “vacas flacas” las políticas sociales tuvieran un financiamiento asegurado. Pero en realidad, esta disposición quedó al final como letra muerta en ausencia de una reforma fiscal que durante esos años estaba en discusión y que no logró desembocar en mayores niveles de tributación. Actualmente, puede decirse que esta Ley tuvo mayor éxito en lo que es el aspecto institucional; es decir, en lo que respecta a la medición de la pobreza, la rendición de cuentas y la evaluación de los programas, en la medida en que con el tiempo el CONEVAL se ha instaurado, se ha legitimado y es sin duda el principal legado positivo de la Ley.

## 2. Antecedentes, negociación y adopción de la LGDS

Como ilustra el cuadro 4, pueden identificarse varios antecedentes e hitos para analizar el proceso político-institucional que dio origen a la Ley, así como el origen de sus contenidos y disposiciones. Destacan dos consideraciones.

**CUADRO 4**  
**ANTECEDENTES Y PRINCIPALES HITOS DE LA LGDS Y SU IMPLEMENTACIÓN, 1995-2008**

- 
- **1995-1997:** una profunda crisis económica (1995) desemboca en cambios en la orientación de las políticas sociales federales (FAIS, Progresá, pensiones) y apertura del sistema electoral (IFE).
  - **1997:** Gobierno Federal pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y comienza etapa de gobierno dividido.
  - **2000:** PRD presenta primera iniciativa de Ley General de Desarrollo Social.
  - **2000:** PAN gana la presidencia y hay alternancia en el Gobierno Federal (2000-2006). En adelante, el Senado carece también de mayorías leales al ejecutivo.
  - **2001:** PAN y PRD presentan nuevos proyectos de Ley General de Desarrollo Social.
  - **2002:** Gobierno Federal mantiene y expande el programa Progresá (en adelante, Oportunidades).
  - **2002:** PRI, PAN y PRD presentan nuevos proyectos de Ley General de Desarrollo Social.
  - **2003:** Aprobación por unanimidad de la LGDS en el legislativo.
  - **2004:** Publicación en el Diario Oficial de la LGDS.
  - **2006:** Publicación del reglamento de la LGDS por parte del Gobierno Federal.
  - **2006:** PRD y PRI inician controversia constitucional sobre el reglamento ante la Suprema Corte de Justicia.
  - **2008:** Fallo de la Suprema Corte de Justicia, en general favorable al Gobierno Federal.
- 

Fuente: Elaboración propia.

La primera es la coyuntura que va de 1995 a 1997, un momento de profunda crisis económica y política en donde confluyeron una crisis fiscal del Estado, una crisis de legitimidad del régimen, todavía con mayorías del Partido Revolucionario Institucional y rasgos autoritarios, y una serie de decisiones de política pública que reorientaron de manera radical las políticas sociales federales. En ese período se descontinúa el programa social federal de mayor importancia hasta entonces, el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); se diseña y lanza el programa Progresá como principal apuesta de la política social para el combate a la pobreza, y se descentralizan los fondos federales que van a educación, salud e infraestructura social básica mediante la creación del Ramo 33 y en especial del Fondo de Aportes para la Infraestructura Social (FAIS) que otorga directamente a los estados y los municipios recursos para

esos rubros para su ejecución con base en una asignación basada en criterios técnicos explícitos<sup>16</sup>. En este contexto de crisis de legitimidad política, el Gobierno Federal negocia una reforma política con los partidos de oposición, lo que abre el sistema electoral hacia un mayor nivel de competencia. A partir de esta crisis y de las reformas mencionadas, en 1997 el Gobierno Federal pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y se inaugura una situación de gobierno dividido que continúa hasta la fecha y que tuvo profundas implicancias para la toma de decisiones en el nivel federal.

Un segundo aspecto a relevar es lo extenso que fue el proceso de negociación, lo que es representativo de la dificultad para cambiar el estatus quo legislativo tras 1997. En el año 2000 el PRD, partido situado en la centroizquierda del espectro político, presenta la primera iniciativa de Ley General de Desarrollo Social. Cuando se produce una alternancia a nivel federal por primera vez en décadas, los partidos presentan, entre 2000 y 2002, varios proyectos de ley de desarrollo social, y la discusión va de una cámara a otra hasta fines de 2003 cuando, en diciembre, es aprobada de manera unánime por ambas cámaras y publicada en el diario oficial a inicios de 2004. Posteriormente, el reglamento de aplicación de la ley cuya elaboración y publicación es una facultad del Gobierno Federal (en adelante, el reglamento), se negoció de manera informal. Cuando finalmente lo publica el ejecutivo, comienza una pugna con el legislativo que desemboca en una controversia constitucional. La Corte Suprema falla en 2008 resolviendo la controversia a favor del Gobierno Federal. Se trató, entonces, de un proceso largo y complejo, representativo de cómo ha cambiado el proceso de toma de decisiones en un contexto de gobierno dividido.

### 3. Principales actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales en juego<sup>17</sup>

En las políticas públicas siempre están en juego actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales distinguibles, En el diagrama III.B.2 se enuncian los componentes de cada uno de estos elementos. A continuación, se detallan según el caso específico tratado en este acápite.

#### a) Los actores

Un examen de los actores más relevantes en este caso muestra que en distintos momentos del proceso confluyeron los tres poderes del Estado. En un primer momento destacan las interacciones entre legislativo y ejecutivo, que es donde se desenvuelve el proceso de elaboración de la Ley. Son particularmente reconocibles los intercambios y negociaciones entre los tres principales partidos, cada uno con sus propias iniciativas de ley claramente correlacionadas con sus posturas ideológicas, pero también sensibles a diversos actores que indirectamente inciden sobre los contenidos. Gobernadores, grupos corporativos y sindicales del sector salud y del sector educación no llegan a movilizarse directamente, pero los partidos eran sensibles a estos, pues la iniciativa final de Ley opta por no modificar la asignación federal de recursos a estados y municipios en las áreas de educación, salud e infraestructura social básica<sup>18</sup>. En buena medida, el breve consenso que permitió aprobar la Ley fue factible porque el proyecto final no amenazaba directamente los intereses establecidos.

Es destacable que en otras coyunturas o sectores de la política pública, el Gobierno Federal tiene la posibilidad de alcanzar un acuerdo con uno de los partidos opositores, pero no en este caso. Otro indicador de ese liderazgo fue la decisión inicial de dejar en manos del Congreso la presentación de iniciativas, lo que retrospectivamente puede verse como un acto que probablemente generó confianza

<sup>16</sup> El FAIS, creado por la Ley de Planeación adoptada en ese periodo, fijó los montos otorgados con base en Índices de Masa Carenial, buscando entregar más recursos en las entidades con mayores rezagos, pero también con mayor población.

<sup>17</sup> Este apartado retoma la propuesta metodológica presentada durante el seminario para abordar el surgimiento de pactos y consensos en el sector de la política social. La versión más detallada y que incorporó varios comentarios recibidos durante dicha reunión es la siguiente: Carlos F. Maldonado Valera y Andrea Palma Roco (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis", No 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas [en línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>18</sup> En ese sentido, este resultado es consistente con otros diagnósticos que ven en México un país caracterizado por estructuras desiguales de poder en el que ciertos actores corporativos (privados y sindicales) mantienen gran influencia sobre el proceso de definición de políticas y el funcionamiento de las instituciones económicas, lo que tiende a reproducir la estructura de desigualdad (Elizondo Mayer-Serra, 2009).

dentro del poder legislativo. Por otra parte, los partidos de oposición, y en particular los legisladores del PRD en las Comisiones de Desarrollo Social, participaron activamente y, cuando menos hasta la publicación del reglamento en 2005, fueron interlocutores activos e interesados en sacar adelante una Ley que formaba parte de la agenda de ese partido desde la legislatura 1997-2000. Otro grupo de actores que desempeñó un papel importante en la factibilidad de dicho consenso fueron diversos liderazgos intragubernamentales, parlamentarios y de varios actores de contexto, particularmente académicos. Así, de parte de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) es reconocible un esfuerzo por alcanzar dicho consenso a pesar de grandes retrasos, tanto en la aprobación de la Ley como en la publicación del reglamento y la implementación de ambos.

En cuanto a los actores de contexto, se distinguen diversos liderazgos que desde las columnas de opinión, los centros de investigación o diversos organismos internacionales, fueron referentes importantes tanto en la discusión de los proyectos de Ley como durante la controversia constitucional. Ello a veces concierne a una sola persona, como en el caso del PRD donde un experto consagrado en materia de medición de la pobreza, simultáneamente fue asesor y diputado del propio PRD (de hecho, coautor de las iniciativas de Ley)<sup>19</sup>.

Es de destacar la ausencia de los propios beneficiarios de los programas sociales como grupo de interés o incluso como interlocutor. Esto probablemente se debe a que, no se trataba de un sector fuertemente organizado y, sobre todo, porque las iniciativas de ley no afectaban en lo inmediato el acceso y funcionamiento de los programas.

#### **b) Prácticas y estrategias**

En cuanto a las prácticas y estrategias identificadas, en primer lugar observamos *negociaciones de tipo cupular* dentro de las Comisiones de Desarrollo Social de la Cámara y con la participación informal del Gobierno Federal a través de contactos recurrentes con los legisladores.

Como se dijo, en la estrategia gubernamental destaca la voluntad de lograr un consenso a costa de ciertos retrasos y de cesiones importantes, siempre y cuando no se modificara la orientación de la política social federal y manteniendo un fuerte énfasis en la focalización de los programas. En el caso del PRD destaca la voluntad de lograr avances en un punto central de su agenda legislativa, con la clara intención de plasmar una orientación más universalista y garantista a la política social. En el caso del PRI, el PRD y un sector dentro del Gobierno Federal<sup>20</sup>, también se observa la intención de limitar el uso discrecional y político-electoral de los programas sociales del Gobierno Federal. Además, durante todo el periodo se observa por parte del PRD y el PRI un interés estratégico en evitar el uso clientelar de recursos fiscales por parte de un nivel de gobierno que no controlan, sin que ello deba extenderse a los otros niveles de gobierno. En el caso específico del PRI, se trató de un actor que en 2002 presentó una iniciativa de Ley intermedia en muchos aspectos y se posicionó al centro de las iniciativas de los otros dos partidos. También se caracterizó por buscar mayores facultades y espacios para los gobiernos estatales y municipales en la orientación de los programas federales, aunque con poco éxito. Más allá de los acuerdos o coincidencias iniciales y las estrategias de cada partido, también observa una voluntad amplia pero decreciente de lograr acuerdos, conforme avanzó un proceso de polarización político-electoral al acercarse la elección de 2006. Es por ello que la orientación inicial de búsqueda de consensos durante la creación de la Ley cede a una estrategia más confrontacional por parte de los actores principales tras la publicación del reglamento en 2005.

En cuanto a la *representación de intereses sectoriales o corporativos* mediante operaciones que están fuera de la normativa, en este caso se trata de una presencia indirecta —incluso, por omisión— expresada en la reticencia de los legisladores del PAN y el PRI a modificar los esquemas existentes para la asignación de los fondos federales a estados y municipios en materia de salud, educación e infraestructura social que sí estaban presentes en las iniciativas del PRD. Al omitir este tema, y además dejar fuera del dominio del CONEVAL atribuciones de fiscalización en ese rubro, la Ley no era

<sup>19</sup> En el caso de la Suprema Corte de Justicia, destaca la asesoría que ésta solicitó a expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México para guiar el proyecto de fallo.

<sup>20</sup> Se trata de las corrientes 'cívica' y 'técnica' dentro de la SEDESOL identificadas por Hevia de la Jara (2009).

susceptible de movilizar actores poderosos como los gobernadores y los sindicatos del área educativa y de la salud. Es de subrayar que en caso de que esos actores hubieran entrado a las negociaciones, la factibilidad política de la Ley hubiera sido mucho menor.

Con respecto al *empleo de mecanismos informales* de negociación, sobresalen los contactos cercanos entre representantes de SEDESOL y el grupo parlamentario del PAN con el que hay una clara y esperable coordinación, pero también la interacción y consultas con diversos expertos y redes de conocimiento académico, así como consultas entre legisladores federales y gobernadores durante la negociación de la Ley.

En materia de *asignación y repartición de los dividendos*, reconocimiento y de los costos políticos con respecto a la elaboración y aprobación de la Ley, por una parte los actores principales (gobierno y partidos) pudieron compartir el ‘crédito’ por impulsar algunos objetivos como lograr una política social ‘de Estado’, darle por primera vez un cumplimiento más explícito a los derechos sociales contenidos en la Constitución, lograr políticas sociales más eficientes y controladas, asegurar un gasto social creciente y crear instancias para una política social nacional respetuosa del federalismo. Con el fin de lograr consensos, el gobierno asumió hasta 2005 el costo de numerosos retrasos en la negociación e implementación de la Ley y su reglamento. En el caso del PRD, el proyecto final de Ley omitió numerosos aspectos de sus ambiciosas iniciativas como la definición de criterios para asignar fondos a estados y municipios o la creación de una procuraduría social. A cambio, logró la inclusión de las disposiciones sobre el gasto social, la creación de un CONEVAL formado por académicos y la incorporación de criterios multidimensionales en la medición de la pobreza.

Durante todo el proceso las estrategias están marcadas por la *elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles*, así como el uso de argumentos técnicos como base para la consecución de intereses políticos o sectoriales. En las declaraciones de los legisladores del PRI y el PRD claramente se reconocen constantes cuestionamientos a la eficiencia de las políticas sociales federales y denuncias relativas a su uso político-electoral por parte del Gobierno Federal. Además, en el caso del PRD, se suma un cuestionamiento constante a la focalización de los programas federales, al modelo ‘neoliberal’ que anima a la política social, así como los llamados a darle prioridad a la garantía de derechos sociales y al gasto social por encima de consideraciones de tipo económico. En el caso del Gobierno Federal y del PAN, los temas más recurrentes son la necesidad de mayor eficiencia, focalización y corresponsabilidad en las políticas sociales, así como más coordinación y rendición de cuentas entre niveles de gobierno. Una referencia recurrente alude al abandono de políticas ‘asistencialistas’ que generan dependencia en oposición a políticas ‘integrales’ en donde los beneficiarios sean corresponsables de su propio desarrollo. Como se puede apreciar más adelante, la elaboración de discursos y justificaciones sobre las alternativas posibles están íntimamente ligados con las ideas y marcos conceptuales que caracterizan a este proceso.

En lo que concierne *al manejo de medios y a la interacción con la opinión pública*, el PRI y el PRD denunciaron consistentemente el uso político-electoral de los programas ante la prensa. Además, alegaron la intención más o menos velada del Gobierno Federal de darle a la SEDESOL un poder excesivo sobre la ejecución y evaluación de programas y sobre la definición de la población objetivo, algo que debía ser combatido. En el caso del Gobierno y el PAN, se argumentaba que la prioridad central era lograr mayor transparencia, eficiencia y rendición de cuentas en la política social y construir una política social ‘no asistencialista’ (es decir focalizada y subsidiaria al esfuerzo individual) y ‘de Estado’.

### **c) Ideas y marcos conceptuales en la LGDS y su reglamento**

En términos generales, la movilización de ideas y marcos conceptuales de la política social por parte de los actores es representativa de las controversias observadas en América Latina para ese sector de política pública. En ello, los *contrapuntos* entre las posiciones del PAN y el PRD que se derivan de sus iniciativas y controversias son particularmente significativos. Los principales actores compartían algunos elementos globales de diagnóstico (descoordinación de las políticas sociales entre niveles de gobierno y niveles inaceptables de pobreza y desigualdad que requieren intervenciones sostenidas de política mediante mayor gasto social) pero diferían en relación con la manera de obtener los recursos fiscales, así como en la orientación más o menos garantista o focalizada de las políticas y programas.

En el caso del PAN, claramente se mira al *Estado como un actor subsidiario al esfuerzo individual en la creación de riqueza y bienestar social*; se tiende a identificar como sujetos de la política social a los grupos u hogares en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que apela a la imagen del ‘beneficiario’ como principal sujeto de política. En el caso del PRD, el Estado es identificado como principal promotor y garante del bienestar social con respecto al conjunto de la población, lo que remite a la imagen del ‘ciudadano’ como principal sujeto de la política social. Ello está vinculado a discrepancias en cuanto a la *manera de concebir la ciudadanía y la democracia*: en el caso del PAN la ciudadanía representa un conjunto de libertades, derechos y obligaciones cuya garantía permite a los individuos valerse por sí mismos y decidir acerca de su bienestar, mientras que para el PRD la ciudadanía se mira como un conjunto de derechos universales cuya garantía es deber del Estado y se traduce en la garantía universal de ciertos niveles de bienestar. En ello se aprecia también el contrapunto entre la igualdad entendida como *igualdad de oportunidades versus la igualdad entendida como igualdad de resultados*.

A su vez, esto conlleva *visiones sobre los medios y dispositivos legítimos para alcanzar niveles aceptables de bienestar social*. Para el PRD, el gasto social se identifica como prioridad que debe primar sobre otros objetivos de política, por ejemplo, económica. Por su parte, para el PAN y el PRI el gasto social es un instrumento válido pero supeditado a la disponibilidad de recursos y al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, lo que justifica su focalización sistemática. Claramente, también se identifica la oposición entre la focalización como modalidad principal de una política social subsidiaria, complementaria al esfuerzo individual, compensatoria para quienes no logran valerse por sí mismos y ‘corresponsable’, vale decir, condicionada a algún esfuerzo o contraprestación. En oposición, los proyectos del PRD apelan a la garantía universal de ciertos satisfactores mínimos y a la focalización aceptable únicamente como medio para universalizar el goce de ciertos derechos sociales.

Es notable que estas diferencias se tradujeron también en controversias *sobre los instrumentos y objetivos técnicos de las políticas de bienestar y protección social*. A lo largo del periodo, el Gobierno Federal desarrolla y defiende una medición de la pobreza a través del ingreso de los hogares vía la definición oficial de líneas de pobreza, lo que contrasta con la idea de una medición multidimensional de la pobreza y de necesidades insatisfechas que el PRD impulsaba en sus iniciativas de Ley y que fueron incluidas en el proyecto final. En el caso del PAN, la contraloría social y la evaluación autónoma de los programas son identificados como mecanismos de control y de eficiencia de los programas, algo en lo que el PRD coincide pero desde la necesidad de limitar el uso clientelar de los recursos por parte del Gobierno Federal. Finalmente, otra dicotomía interesante es la del apoyo al sector social de la economía, cuya mención también quedó plasmada en el proyecto final. En el caso de los anteproyectos del PAN este se mira como el reconocimiento de y el apoyo desde el gobierno a las acciones de desarrollo social de ‘organizaciones intermedias’; mientras que en el caso del PRD se trata más bien del apoyo directo a organizaciones productivas de sectores con escasos recursos (con el fin de apuntalar la ‘economía popular’ (por ejemplo, las cooperativas).

#### **d) Factores**

Más allá de la identificación de los actores, de sus prácticas y estrategias y de los marcos conceptuales que movilizaron, el estudio resalta el papel de ciertos factores determinantes para explicar el desenlace y las características del proceso propiamente institucional, así como para entender los contenidos de la iniciativa final.

En primer lugar, destacan *inercias burocráticas y de políticas y decisiones anteriores*: por un lado experiencias previas con la creación de instituciones autónomas o ‘ciudadanas’ originadas por consenso entre los partidos como fórmula para regular arenas de conflictividad y desconfianza. La creación del Instituto Federal Electoral (IFE) para regular la arena electoral y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) para implementar la garantía del acceso a la información pública son antecedentes particularmente notorios para la creación del CONEVAL<sup>21</sup>. En segundo lugar los efectos de la creación, continuidad, expansión, legitimación y consolidación del programa Progres-

<sup>21</sup> No en vano, varios de los columnistas llegaron a referirse al CONEVAL como un ‘IFE de la pobreza’ o un ‘IFE social’.

Oportunidades definieron algunos de los rasgos centrales que la Ley trató de imprimir a los programas sociales federales: evaluaciones externas, padrones de beneficiarios, focalización, corresponsabilidad de los beneficiarios y otros. Así, el peso de las decisiones de política pública tomadas en la coyuntura crítica de los años 1995 a 1997 —descentralización de los fondos federales de educación, salud e infraestructura social a estados y municipios, privatización e individualización de los sistemas de pensiones y la creación del propio Progresá, entre otros— desempeñan un papel central respecto a los contenidos finales de la Ley y su factibilidad política.

Además de las inercias de decisiones o políticas anteriores, la determinación de los actores con poder de veto y la definición de sus estrategias están fuertemente vinculadas a *las normas y procedimientos existentes* para la aprobación y constitucionalidad de leyes y a la correlación entre las fuerzas políticas. Por un lado, se subrayó el peso de las disposiciones legales y constitucionales para determinar la ruta y los pasos para la aprobación de la ley. Destaca la necesidad de un acuerdo sucesivo en ambas cámaras federales, las características del poder de veto presidencial, los procedimientos para entablar una controversia constitucional y el peso del principio de no reelección y de las características del sistema electoral sobre el funcionamiento de los grupos parlamentarios, que son disciplinados y tienen un mando centralizado. Estos elementos, aunados a la ausencia de mayorías absolutas en ambas cámaras (gobierno dividido) y el tripartidismo resultante de la creciente competencia electoral, determinaron la necesidad del apoyo de al menos dos de los tres grandes partidos para aprobar toda iniciativa. También determinaron que el partido del presidente —en este caso, el PAN— podía utilizar el poder de veto presidencial ‘total’, ya que el tamaño de su grupo parlamentario en ambas cámaras le permitía bloquear la mayoría de dos tercios requerida para superar un veto del ejecutivo, lo que claramente acotó el número de actores formales involucrados. Estos factores permiten relevar el hecho de que un consenso de los tres principales partidos fuera posible y ponen de relieve el empeño por parte del Gobierno Federal de lograr un acuerdo general antes que un acuerdo separado con alguno de los dos grandes partidos de oposición.

Lo anterior se debe a que la Ley aborda un ámbito de acción pública marcado por grandes *tensiones en torno a la asignación y redistribución de recursos sociales, económicos y fiscales*: altos niveles de pobreza y desigualdad, poca capacidad fiscal del Estado, gasto social regresivo con excepción del focalizado, estrategia gubernamental centrada en la focalización y subsidiariedad de la política social, tensiones recurrentes con respecto al uso político-electoral de los programas sociales y una reforma tributaria bloqueada por ausencia de consensos en torno a quién gravar y cómo repartir lo gravado. Las iniciativas presentadas —en especial las del PRD— interpelaban y exacerbaban varias de estas tensiones. El proyecto final de Ley no las resolvió, pero su contenido está claramente marcado por estas: disposiciones con respecto al gasto social, un ‘fondo de contingencia’ que quedó sin una implementación concreta; poca claridad con respecto a la progresividad del gasto; un avance en términos de mayores mecanismos de rendición de cuentas con respecto a los programas sociales federales, pero manteniendo la relativa opacidad a nivel de la ejecución de fondos federales por parte de estados y municipios; una controversia constitucional en torno a si la focalización quedó plasmada en el reglamento de la Ley como modelo único de la política social que Gobierno Federal resolvió subrayando que ésta necesariamente debe hacer uso de la focalización para atender a la población en pobreza o vulnerabilidad lo que en sí no cierra la puerta a eventuales programas o beneficios universales.

Desde el punto de vista de los *acontecimientos que alteran el alcance y las percepciones sobre las prioridades económicas, políticas y sociales* destaca la alternancia en el Gobierno Federal en 2000 y la llegada de una administración con una agenda de mayor transparencia y colaboración con organismos internacionales y de la sociedad civil. Ello explica en parte la integración de varios elementos institucionales de los proyectos del PRD en el proyecto final. Por otra parte, se destaca que durante la negociación de la ley los actores coinciden en la necesidad de un marco institucional para las políticas sociales, la dispersión de acciones y programas sociales federales, la falta de coordinación entre niveles de gobierno y, por sobre todo la falta de consensos en torno a los criterios para determinar la población objetivo de la política social, para normar el goce efectivo de derechos sociales, para medir la pobreza o el bienestar y para definir el gasto social. La LGDS puede considerarse una respuesta a estos dilemas.

Al mismo tiempo, los avances logrados en materia de medición y evaluación de programas sociales son inseparables de las *capacidades y recursos individuales y colectivos preexistentes*. Desde el punto de vista técnico, en años anteriores se había acumulado experiencia gubernamental y, en ciertos centros académicos, había un saber hacer en materia de evaluación de impacto de programas sociales y medición de la pobreza. Esto se debió en parte a la propia evaluación de Progres-Oportunidades, pero también a las evaluaciones exigidas a los programas sociales por los decretos del Presupuesto de Egresos de la Federación. La definición de tres líneas oficiales de pobreza por parte del Gobierno Federal en 2001-2002 también constituyó un antecedente importante. En cambio, en lo concerniente a los recursos financieros disponibles, el margen de acción en materia fiscal era limitado debido a la baja capacidad de recaudación, la falta de acuerdos en torno a una reforma fiscal y la prioridad otorgada al mantenimiento de un déficit público bajo. Esta disponibilidad limitada de margen fiscal disminuyó las posibilidades de que la Ley alterara por sí sola los determinantes del nivel de gasto social, aunque sí introdujo un candado para evitar su disminución. Desde el punto de vista comunicacional, el prestigio y legitimación internacional del programa Progres-Oportunidades constituyó un antecedente importante para justificar los contenidos de la Ley en materia de focalización, evaluación y diseño de los programas. La disponibilidad de información técnica y la gestión de la política social también orientaron el alcance de la Ley en materia de evaluación y medición de la pobreza. La capacidad técnica instalada de instancias gubernamentales (Consejo Nacional de Población, CONAPO; Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI, y SEDESOL) y de diversos centros académicos explica la ambición de la Ley de generalizar ciertas prácticas y dispositivos técnicos para el conjunto de los programas sociales federales. Asimismo, la experiencia de Progres-Oportunidades situó a la focalización de transferencias condicionadas a la población en pobreza extrema y a la evaluación de resultados de los programas como innovaciones o instrumentos en boga que fueron retomados y generalizados.

Habiendo caracterizado el caso de la LGDS se pueden identificar mejor los *elementos que parecen haber inhibido o favorecido el surgimiento de un consenso*. En el escenario descrito de gobierno dividido, destaca el acuerdo en un tema eminentemente sensible, pero también un acotamiento del alcance final que exigió el acuerdo. En efecto, a pesar de que el contenido de algunas de las iniciativas hubieran modificado la asignación de fondos federales a estados y municipios en materia educativa, de salud y de infraestructura social básica, la Ley finalmente aprobada acotó su alcance, limitándose i) a establecer algunas disposiciones sobre el gasto social en el Presupuesto de Egresos; ii) crear una instancia encargada de la evaluación de los programas sociales federales, pero no de las transferencias a estados y municipios; iii) orientar la medición de la pobreza con base en dimensiones explicitadas por la Ley, y iv) crear una serie de instancias para favorecer la coordinación al interior del Gobierno Federal y entre éste, los estados y los municipios. La garantía de derechos sociales también fue acotada en el proyecto final y la ‘zona gris’ entre los derechos mencionados, la multitud de programas y fondos definidos como de interés público, y las disposiciones relativas a la focalización o no de estos respondió en buena medida a la falta de un consenso en materia fiscal.

El caso de la LGDS muestra que la conciliación de posiciones e intereses opuestos tiene un costo en términos del resultado final y presenta siempre una dificultad para quienes participan en el proceso: quién cede más o menos recursos, tiempo, costos, prestigio o terreno ideológico por la adopción de una iniciativa. En un extremo, el consenso puede alcanzarse en temas de baja relevancia social, económica o política debido a que, justamente, los intereses y valores de los actores involucrados no son percibidos como puestos en jaque. El consenso en ese caso es factible pero también banal. En un segundo caso, las posiciones son poco distantes y se logra un acuerdo aceptable con cierta facilidad. Pero, justamente, es en asuntos donde las posiciones son lejanas y existe una alta polarización y afectación de intereses que suelen requerirse acuerdos que son sumamente improbables. La LGDS muestra lo frágiles y breves que son las ventanas de oportunidad en este último caso.

Sobre todo, se ha insistido en que una potente lógica subyacente que animó dicho acuerdo fue la voluntad de no alterar el modelo de política social adoptado en años anteriores y seguir ‘atando las

manos del Gobierno Federal' en materia de política social<sup>22</sup>. Es a la luz de eso que cobra sentido el acuerdo en torno a disposiciones como la creación del CONEVAL, la evaluación de los programas y la medición de la pobreza. Estas disposiciones extendían a todos los programas sociales federales varios mecanismos de control a los que ya estaba sujeto el programa Progres-Oportunidades, pero sin afectar espacios de relativa opacidad en el manejo de los recursos transferidos y ejecutados directamente a nivel de estados y municipios, en donde residen las principales bases de apoyo de los partidos de oposición.

#### 4. Lecturas sobre la LGDS a la luz de diversos paradigmas analíticos de la ciencia política

De la 'caja de herramientas' que constituyen los distintos paradigmas explicativos provenientes de la ciencia política, se pueden extraer varias lecturas hasta cierto punto complementarias<sup>23</sup>.

Desde un paradigma centrado en el *pluralismo y la teoría de los grupos de interés*, la factibilidad política de la LGDS puede interpretarse como resultante de un proyecto final que no cuestionaba los intereses de grandes actores organizados. En la medida en que los partidos en el Congreso son sensibles a las preferencias de estos grupos, la comparación de las iniciativas presentadas con el proyecto final permite inferir que este no alteró acuerdos previos, en especial los mecanismos que rigen la transferencia de recursos federales a estados y municipios en materia de salud, educación o infraestructura social básica. También permitiría resaltar la ausencia de los beneficiarios de los programas sociales como grupo de interés organizado, lo que se explica por las dificultades de estos para actuar colectivamente —dada su dispersión y la multiplicidad de programas— pero también por el hecho de que la Ley como tal no altera en lo inmediato las condiciones de acceso a los programas y beneficios. Más allá de estos aspectos importantes, dicho enfoque tendría poco que decir sobre los contenidos de la Ley en tanto política pública, así como sobre las motivaciones que llevaron a buscar largamente un acuerdo y un consenso.

Visto como un proceso estratégico de toma de decisiones, la negociación y aprobación de la Ley puede explicarse mediante los incentivos derivados de los procedimientos y normas institucionales y de la interacción estratégica entre los actores principales. En efecto, las reglas y procedimientos del proceso legislativo, las facultades constitucionales de los poderes y órganos involucrados, la configuración político-electoral de las cámaras y las consecuencias del sistema electoral sobre el grado de disciplina y la interacción de los grupos parlamentarios determinan la dinámica y secuencia de las negociaciones. Estos elementos permiten identificar un grupo pequeño de *actores formales con poder de veto*, así como la secuencia y etapas del proceso y las opciones abiertas para los actores. Pero sobre todo, permiten subrayar lo significativo de un proyecto aprobado por unanimidad aun cuando otros desenlaces eran posibles y probables, como por ejemplo un acuerdo separado entre el gobierno y uno de los partidos de oposición, lo que tiende a ocurrir con mayor frecuencia en otros sectores o coyunturas. Finalmente, también permite integrar el papel indirecto de actores informales con poder de veto, como pueden ser los gobernadores, sindicatos u organizaciones del sector educativo y de salud. Esta lectura, sin embargo, ayuda menos a entender los contenidos de la Ley, la argumentación y las polémicas entre los actores y la significancia de la Ley en el mediano y largo plazo.

Enfoques sociológicos ligados al neo-institucionalismo organizacional ofrecen una lectura similar. En la medida en que la Ley generaliza a todos los programas aspectos ya presentes en el programa Progres-Oportunidades, esta puede verse como un ejemplo de inercia organizacional en que un modelo de política social surgido en la SEDESOL termina aplicándose al conjunto de programas federales. En una lectura así, el advenimiento de la Ley puede describirse parcialmente como una *ventana de oportunidad política* en que la factibilidad política del consenso se debe a la confluencia de las corrientes de los problemas, las soluciones y la política. En la corriente de 'las soluciones' o 'las

<sup>22</sup> Es cierto que en ello, tanto en el paso de Progres-Oportunidades como en la aprobación de la Ley, hay evidencia de 'corrientes de políticas' que impulsaron diversos esfuerzos para despolitizar relativamente la operación de los programas y luego extender esa lógica al conjunto de programas sociales (Hevia de la Jara, 2009). No obstante, la persistencia de polémicas, denuncias e incluso la introducción de algunos elementos en los programas durante la coyuntura electoral de 2006, mostraron los límites de tales coaliciones al interior del gobierno. En cambio, los partidos opositores al gobierno (PAN y PRD en 1997-2000 y PRI y PRD después de 2000) mantuvieron acciones para acotar el uso discrecional de los recursos públicos por parte del Gobierno Federal destinados a los más pobres.

<sup>23</sup> Ver Maldonado y Palma (2013).

políticas', la implementación del programa Progres-Oportunidades y la acumulación de conocimiento técnico en materia de evaluación de programas y medición de la pobreza venían generando una serie de modalidades de articular y definir los programas. En la corriente de los 'problemas', varios de los aspectos que aborda la Ley llevaban un buen tiempo en la agenda pública —uso político-electoral de los recursos públicos; proliferación, ineficiencia y descoordinación de los programas; necesidad de focalizar recursos escasos hacia los más pobres en ausencia de una mayor capacidad recaudatoria y falta de coordinación entre los niveles de gobierno— tanto en círculos gubernamentales como académicos. Esta ventana 'parcial' termina por desembocar en la adopción de una decisión una vez que la corriente de la 'política' genera una posibilidad de consenso. Este, como se mostró, descansó en varios elementos: agenda gubernamental más favorable a la transparencia y la rendición de cuentas que en el pasado y liderazgo de la SEDESOL para buscar activamente un consenso a pesar de largas negociaciones; liderazgo del PRD para avanzar en su agenda legislativa; interés del PRI, PRD y ciertas corrientes intra-gubernamentales en colocar candados adicionales al uso político-electoral de los recursos por parte del Gobierno Federal y mejorar su eficiencia. Esta lectura es atractiva desde el punto de vista descriptivo y ayuda a entender por qué en ese momento y no antes, o después, se aprobó la ley. Dicha ventana de oportunidad fue relativamente breve: se abrió con la llegada de un nuevo gobierno de alternancia en 2000 y se cerró a partir de 2005 conforme fue avanzando en el ámbito político una creciente polarización al acercarse los comicios de 2006. La principal limitación es también el sello descriptivo y coyuntural de esta lectura, pues dice poco sobre los determinantes de los contenidos de la Ley y los vínculos del proceso con la dinámica político-electoral de mediano y largo plazo.

Los enfoques cercanos al *neo-institucionalismo cognitivo* tienen, en este caso, la ventaja de orientar la atención hacia los contenidos del proceso; a saber, los modelos de política social, los argumentos y narrativas instrumentalizados por los actores. Como ya se señaló, una manera de interpretar la discusión en torno a la Ley, su reglamento y la controversia constitucional que le siguió es como una pugna entre dos visiones muy distintas sobre la política social, vinculada a maneras diferentes de entender la ciudadanía, el papel del Estado y la creación de riqueza y bienestar social. Estos paradigmas se traducen en modos muy diversos de comprender el papel de la focalización o la corresponsabilidad en las políticas sociales y, como se subrayó, su incompatibilidad se traduce en aspectos vagos o contradictorios de la propia Ley. Estos enfoques también nos ayudan a resaltar el papel crucial de ciertos actores de contexto —redes y contactos de académicos y especialistas— en la difusión, discusión y concretización de modelos o instrumentos de política. Sobre todo, ofrece una lectura específica de la Ley como un proceso de aprendizaje e innovación en el cual una serie de instrumentos de política originados ('inventados') en un caso paradigmático —Progres-Oportunidades— son extendidos hacia el conjunto de los programas sociales federales en el marco de la consolidación de un modelo específico de política social. En términos generales, este se focaliza hacia los más pobres, es subsidiario al esfuerzo individual y, por tanto, es temporal. No obstante, más allá de las 'batallas de sentido' y las discusiones propiamente técnicas en torno a la construcción de modelos de acción pública que caracterizan al proceso, los enfoques cognitivos nos dicen poco sobre las tensiones distributivas y políticas entre los actores; en particular con respecto al uso clientelar de los recursos, la presencia de intereses que limiten el rango de opciones posibles y en general, sobre el punto de encuentro entre la LGDS y el proceso de cambio político más general. Es decir: en este caso de estudio tales enfoques nos ayudan a resaltar un aspecto central —la presencia de modelos de acción pública en pugna instrumentados por actores identificables—, pero no sobre la dinámica política que anima al proceso.

Visto como parte de un proceso de cambio en un sector de política pública —la política social federal— el *neo-institucionalismo histórico* ofrece una lectura más completa capaz, a nuestro juicio, de integrar los aportes parciales recién expuestos. Ayuda a caracterizar mejor la dinámica del caso como un momento importante dentro de un proceso de cambio incremental en donde resalta un patrón de dependencia con respecto a decisiones y programas anteriores, adoptados en un periodo relativamente breve, a saber, la 'coyuntura crítica' de 1995-1997. En efecto, es difícil comprender los contenidos y alcance de la LGDS y el consenso que la hizo posible sin hacer referencia al surgimiento, legitimación y consolidación del Programa Progres-Oportunidades, así como al conjunto de medidas que reorientaron la política social federal durante esa coyuntura 'crítica'. Se trató de un momento hasta cierto punto excepcional, en el marco de la profunda crisis económica y política de 1995, de la reforma acelerada de

los sistemas de protección y de política social hacia un modelo más residual y liberal, y de presiones considerables sobre el gasto público en donde la focalización fue consolidándose como mecanismo para hacer más eficiente el uso de recursos fiscales escasos. Además, esas decisiones se tomaron durante los últimos años en donde el Gobierno Federal contó con una mayoría absoluta en ambas cámaras del legislativo y, en ese sentido, gozaba de mayores márgenes de maniobra que de 1997 en adelante. Este enfoque también permite mirar las implicancias de largo plazo con respecto a las inercias clientelares que caracterizaron al sistema político mexicano, así como conectar a la Ley con la dinámica más amplia del proceso de cambio político y las consecuencias de la situación de gobierno dividido que prevalece desde 1997. El consenso que dio origen a la Ley está íntimamente relacionado con esa dinámica.

Una de las interrogantes que quedan es la fortaleza relativa del marco institucional instaurado por ese proceso ante cambios que pudieran alterar condiciones que hasta ahora se han mantenido constantes, como la situación de gobierno dividido. En otras palabras, hasta qué punto la LGDS ha representado un proceso de institucionalización de la manera de organizar y evaluar las políticas sociales del Gobierno Federal en México. En cierto modo, la LGDS y su reglamento han establecido un marco institucional que ha tendido hacia un proceso de institucionalización parcial, cuando menos en materia de medición de la pobreza y evaluación de los programas sociales federales. Las mediciones de pobreza multidimensional propuestas por el CONEVAL y las evaluaciones de los programas han ido ocupando un lugar en general aceptado, tanto en el debate público como entre los actores políticos que intervienen en la definición de la política social federal. Es decir, no es que ambos aspectos estén exentos de controversias, sino que hay un creciente acuerdo en cuanto a que el Consejo desempeña una función importante, y menos controversial que procedimientos anteriores<sup>24</sup>. No ocurre lo mismo, necesariamente, con los criterios de éxito o las maneras de ejecutar técnicamente las evaluaciones de los programas, pero esto se trata de un aspecto propiamente técnico que puede modificarse. La Ley también ha asentado con bastante fuerza la importancia otorgada a la focalización de la política social, aunque como mostró el fallo de la Suprema Corte, la ambigüedad de la Ley no cierra estrictamente la puerta a la introducción de programas de tipo universal. En materia de gasto social, el legado de la Ley es menos evidente no solo porque en ello intervienen periódicamente otros actores institucionales para definir el monto del gasto social (Secretaría de Hacienda y Cámara de Diputados), sino porque la disponibilidad de mayores recursos depende de un debate inconcluso sobre cómo aumentar la capacidad fiscal del Estado. Así, en materia de gasto social es razonable mantener el diagnóstico establecido por estudios previos (de la Torre, 2004; Scott, López-Calva y de la Torre, 2005) según el cual la Ley introduce una serie de candados para dificultar recortes excesivos al gasto social, lo que ha sido bienvenido, pero no garantiza ni un manejo contracíclico del gasto, ni criterios para asegurar su canalización de manera progresiva.

## 5. Explicando el consenso en el caso de la LGDS de México

Entre los elementos centrales que destacan del análisis del proceso de generación de acuerdos desarrollados en México en el caso de la Ley de Desarrollo Social, sobresale primero la búsqueda decidida y persistente de un consenso por parte de los distintos actores políticos. En ello destaca el papel de los legisladores de los tres principales partidos políticos, y del Gobierno (SEDESOL) que mantuvo por largo tiempo la orientación de lograr un consenso antes que forzar un acuerdo separado con uno sólo de los dos grandes partidos de la oposición.

En este marco, no obstante las tensiones evidentes con respecto al papel subsidiario o garante del Estado, y con ello la orientación focalizada o universalista de la política social, prevalece la idea de lograr un cambio en cuanto al rol de la política social federal con fuerte énfasis en avanzar hacia mejores niveles de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia técnica en el uso de los recursos, la evaluación de los programas, la medición de la pobreza y el monto y focalización del gasto social. Ese espacio de consenso estuvo decisivamente marcado por la larga historia de pugnas acerca del uso discrecional de los recursos, de tal suerte que en una coyuntura marcada por la alternancia, un cambio de administración y el mayor empoderamiento de algunos actores, un acuerdo en la materia fue posible durante un periodo

<sup>24</sup> Como, por ejemplo, el Comité Técnico de Medición de la Pobreza en 2001-2005 o las evaluaciones externas que directamente comisionaba la propia SEDESOL.

limitado, tras el cual ganó terreno la polarización y desacuerdos habituales que han marcado el contexto de gobierno dividido de México desde 1997.

También en la factibilidad política y los contenidos de la LGDS destacan factores relativos a inercias de experiencias y decisiones previas de política pública. El papel de las evaluaciones, los padrones de beneficiarios, las reglas de operación y la focalización en el caso de Progres-Oportunidades y otros programas federales, así como la creación del IFAI en 2001-2002 y la puesta en marcha de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en 2002-2005, influyeron decisivamente sobre los contenidos de la Ley con respecto al marco institucional de los programas sociales federales y la creación del CONEVAL.

Finalmente, con respecto a las lecturas de este proceso destacan dos elementos. Una mirada centrada en el neo-institucionalismo ligado a la teoría de la elección racional y a los incentivos institucionales derivados del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades legislativas de los tres poderes, ayuda a caracterizar el *proceso decisional* por el que transcurrió la Ley y su reglamento, con base en el número de actores formales con poder de veto que caracterizaron dicho proceso. De ahí se derivan el tipo y dinámica de las negociaciones (cupulares) y se resalta cuán sorprendente es que se lograra un consenso. Ello orienta el análisis hacia lo decisivo de la insistencia gubernamental en buscar un consenso al menos hasta 2005, cuando la polarización política y electoral cobró mayor importancia y sobrevino la controversia constitucional sobre el reglamento de la Ley.

En segundo lugar, una lectura de conjunto parte del neo-institucionalismo histórico y ayuda a explicar los *contenidos* de la ley (sus disposiciones, limitaciones y contradicciones), con énfasis en las inercias de decisiones anteriores de política pública, las tensiones recurrentes en torno al uso político-electoral de la política social por parte del Gobierno Federal, la coincidencia entre una agenda federal más abierta que en el pasado a la transparencia y la rendición de cuentas a partir de 2000, y la suspicacia de los partidos de oposición con respecto a la discrecionalidad en el uso de los recursos federales. Por un lado, la Ley se inscribe en la continuidad con respecto a las reformas que en 1995-1997 reorientaron las políticas sociales federales hacia un modelo más focalizado y residual. Por el otro, también constituye un mecanismo adicional de rendición de cuentas impuesto desde el Congreso sobre el Gobierno Federal, en especial con miras a limitar el uso discrecional de los recursos federales. Así, la unanimidad se explica debido a que: i) los mecanismos de rendición de cuentas contenidos en la Ley resultaban atractivos para los principales partidos (incluidos los de oposición); ii) la Ley expresa mayor continuidad que ruptura y generalizó a todos los programas sociales federales dispositivos institucionales (padrones de beneficiarios, reglas de operación, evaluación externa de los programas y énfasis en la focalización, entre otros) provenientes de una experiencia previa legitimada —el programa Progres-Oportunidades— una de las piezas centrales de la reorientación de las políticas sociales federales ocurrida años atrás. Desde esa perspectiva, la Ley se inscribe en un sendero de dependencia (*path dependency*) con respecto a la ‘coyuntura crítica’ de 1995-1997 e institucionaliza elementos característicos del modelo de política social adoptado en dicha coyuntura.

En suma, como se muestra en el Recuadro 4, en el contexto institucional de México y con las inercias y restricciones que pesan sobre la toma de decisiones en el nivel federal, la unanimidad se explica en buena medida porque la Ley se sitúa en un sendero de continuidad más que de ruptura con respecto al modelo de política social en vigor, y por ser parte del proceso según el cual el Congreso ha buscado en distintos ámbitos sumar mecanismos de rendición de cuentas sobre el Gobierno Federal.

#### RECUADRO 4 EXPLICANDO LA UNANIMIDAD EN EL CASO DE LA LGDS DE MÉXICO

- La Ley no puso en duda el modelo anterior de política social, sino que en buena medida lo apuntaló.
- Generalizó prácticas y mecanismos de rendición de cuentas de una experiencia previa relativamente exitosa y legitimada (Progres-a-Oportunidades).
- Fue un momento de una serie de reformas (reforma electoral de 1996, Ley de Transparencia de 2002) que puso límites a la discrecionalidad del Gobierno Federal en el ámbito electoral, acceso a la información, uso de recursos destinados al desarrollo social y medición y evaluación de los programas federales.
- Se trató de un momento excepcional que declinó en el marco de un proceso de polarización político-electoral al acercarse la elección presidencial de 2006.
- Iniciativa del ejecutivo de dejar a los partidos presentar y discutir proyectos de Ley permitió generar un proyecto final en el que se retomaron aportes diversos de todos los partidos.

Fuente: Elaboración propia.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2010), La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, LC/G.2432 (SES.33/3), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- De la Torre, Rodolfo (2004), “Análisis e implicaciones de la Ley General de Desarrollo Social”, Cuadernos de Desarrollo Humano, No. 16, Secretaría de Desarrollo Social, México DF.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (2009), “Perverse equilibria: unsuitable but durable institutions”, No Growth without Equity? Inequality, Interests, and Competition in Mexico, eds. Michael Dalton y Santiago Levy, Word Bank Publicaciones.
- Hevia de la Jara, Felipe (2009), «De Progres-a a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox», Sociológica, vol. 24, No. 70, mayo.
- Maldonado V., Carlos F. (2013), “La construcción de pactos y consensos en el sector de la política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008” (LC/L.3669), serie Políticas Sociales, No. 181, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- Maldonado V., Carlos y Andrea Palma R. (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, serie Políticas Sociales, No 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- Scott, John, Luis Felipe López-Calva y Rodolfo de la Torre (2005), *El gasto social en la Ley General de Desarrollo Social*, Documento de Trabajo - División de Economía, No. 331, México DF, CIDE.

## **D. Comentarios acerca del proceso de generación de la Ley General de Desarrollo Social en México**

*Rodolfo de la Torre*<sup>25</sup>

### **1. Antecedentes**

La Ley General de Desarrollo Social, a pesar de haber sido aprobada con el consenso de todos los partidos políticos en México, está lejos de resolver asuntos cruciales sobre la política social del país. A continuación expongo brevemente los antecedentes de la Ley, algunas de sus limitaciones, y concluyo comentando el análisis realizado por Carlos Maldonado en el documento que nos ocupa.

### **2. La política social y los derechos sociales en México**

México posee un conjunto de disposiciones jurídicas que identifican los objetivos generales de su política pública. Así, con distinto grado de precisión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los derechos a la satisfacción de las necesidades de alimentación, a la protección a la salud, a disfrutar una vivienda digna y decorosa, a recibir educación, a la información, al trabajo y al esparcimiento, entre otros. Pese a la obligatoriedad de estos derechos, en las últimas décadas la sociedad mexicana se ha caracterizado por no hacerlos efectivos para importantes grupos de población y por una elevada desigualdad en su cumplimiento.

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), rectora en la materia, no define lo que habrá de entenderse por desarrollo social, política social o gasto social, elementos indispensables para analizar los asuntos públicos correspondientes. Sin embargo, es razonable concebir el desarrollo social como la ampliación equitativa y sostenible de la autonomía y oportunidades de elección de las personas; a la política social como aquellas acciones públicas dirigidas a proteger y promover el desarrollo social y al gasto social como aquel concentrado en educación, salud, seguridad social, vivienda y asistencia social.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las diversas formas de protección que gozarán los individuos frente a los demás y ante el Estado, especificando los límites que tendrán sus libertades, y definiendo los derechos de carácter social. En principio, la política pública recogería como sus objetivos centrales dar vigencia a este grupo de derechos, entre otros, a través del marco general para dicha política, como el Plan Nacional de Desarrollo, o por medio de programas específicos.

Pese a su importancia, los preceptos constitucionales no han alcanzado plena vigencia, han sufrido múltiples y sustanciales cambios, y no han especificado algunas bases esenciales para el desarrollo social, como los derechos sociales. En particular, la Constitución no precisa suficientemente el alcance de tales derechos, las circunstancias que los hacen exigibles y las formas específicas en que el Estado está obligado a atenderlos.

En consecuencia, por la vaguedad que ha permitido la Constitución es necesario ir más allá de su texto para entender la naturaleza de los derechos sociales en México. Desafortunadamente, la Ley General de Desarrollo Social, (LGDS) que en principio podría subsanar algunas de las limitaciones constitucionales, deja prácticamente sin cambio el problema.

En el título segundo de la LGDS se establecen los derechos de los sujetos del desarrollo social con referencia a la Constitución. Dentro de ellos se encuentran los relativos a la educación, a la salud, la alimentación, la vivienda, al disfrute de un medio ambiente sano, al trabajo y a la seguridad social y los referentes a la no discriminación. De manera acotada se establece el derecho a participar y beneficiarse de los programas sociales de acuerdo a la normatividad de los mismos. Además, destaca el derecho de los grupos vulnerables a recibir apoyos que reduzcan su desventaja.

---

<sup>25</sup> Coordinador General de la Oficina Nacional de Desarrollo Humano, PNUD - México.

Dado que la Constitución no es un texto satisfactorio en la determinación de los derechos sociales, pues no es sistemático, completo ni claro en muchos casos, se enfrentan problemas de consistencia, como por ejemplo al tomarse el derecho a la seguridad social y al esparcimiento de los que habla la LGDS: el primero no está contemplado en la Constitución y el segundo sólo está referido a los niños, además de que no se explica cómo entender tal derecho. Por otra parte, cabe preguntarse si no debieran existir derechos sociales adicionales a los recogidos por la ley y a los contemplados en la Constitución, como el derecho al vestido y el calzado, el derecho al descanso, y a tener los recursos para poder recibir un trato digno de los demás.

Parte del problema radica en que los derechos sociales reconocidos en diversas leyes se enumeran en términos de bienes y servicios (alimentos, vivienda y educación), bajo la forma de acciones o estados de las personas (trabajo y salud) y algunos en términos del bienestar percibido (disfrute del medio ambiente). De mayor alcance y consistencia habría sido concebir los derechos sociales con referencia a la libertad de las personas para ser o hacer (por ejemplo el derecho a poder integrarse digna, productiva y participativamente a la comunidad en que se vive).

Además, hay algunas capacidades que no parecen estar referidas a un derecho específico: por ejemplo, vivir dignamente hasta el final, tener oportunidades adecuadas de satisfacción sexual, evitar el dolor innecesario o ser capaz de vivir con identidad y autonomía. Por otro lado, hay derechos sociales que parecen atender un elevado número de capacidades, como la educación, la cual se esperaría permitiera imaginar, pensar y razonar, así como desarrollar las emociones, un sentido del bien y del futuro, y socializar. Adicionalmente, hay derechos sociales demasiado restrictivos, como los de alimentación y esparcimiento, referido sólo a los niños, y otros demasiado vagos, como los de la LGDS, que simplemente refieren a la Constitución para ser entendidos.

### **3. El panorama general emergido del consenso**

El panorama que surge de este análisis muestra que los objetivos de la política social se encuentran definidos de forma fragmentaria y dispersa: las capacidades básicas a las que un individuo debería tener acceso no se encuentran apropiadamente definidas en la legislación vigente, ni en la Constitución, ni en las leyes secundarias. Aún con esta base, los planes de gobierno recogen de forma imprecisa los mandatos legales no existiendo adecuada correspondencia entre los derechos sociales y los programas que los harán vigentes.

Debido a que en el marco jurídico y en los planes de gobierno existen diversas concepciones de lo que corresponde a su población objetivo y las características que la hacen elegible para ser beneficiaria de los programas sociales, la política social carece en general de consistencia; en ella se mezclan acciones universales con otras de distinto grado de focalización, y criterios de selección de beneficiarios que simultáneamente buscan la pertenencia al sector formal y la atención a quien no está en él. También, la política social en su conjunto carece de la neutralidad de las políticas universales y de los incentivos correctos cuando esta es focalizada para evitar trampas de pobreza o comportamientos de riesgo moral.

En cuanto a su eficiencia, se observa un deterioro en la relación gasto productivo-gasto administrativo en programas sociales; sin embargo es de destacar la heterogeneidad en los distintos programas. Adicionalmente, se observa que el gasto social, que en principio debería tener un impacto redistributivo de gran progresividad, está actuando con neutralidad, es decir, no está promoviendo una mayor igualdad de los ingresos. Esto permite suponer que la sostenibilidad política del gasto social se encuentra fuertemente condicionada: pocos cambios progresivos en la asignación del gasto alcanzan a ser realizados, manteniéndose beneficios a los estratos de mayor ingreso.

Finalmente, debe mencionarse que aún no existe una evaluación sistemática del impacto de los programas que permita visualizar un balance de la política social en su conjunto. Existen pocas evaluaciones de los resultados de las políticas, predominando aquellas enfocadas en sus procesos.

En resumen, la política social generalmente carece de objetivos precisos, de incentivos alineados, de eficiencia administrativa, de impacto progresivo y de una evaluación adecuada.

#### **4. Comentarios a “La Ley General de Desarrollo Social de México, 2003-2008”**

Ante este panorama, hay un aspecto de la LGDS que requiere explicación: ¿por qué ocurre la confluencia de posiciones políticas divergentes para llegar a un consenso?

Respecto a ello cabe recordar que el primer programa de combate a la pobreza en México, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), fue debilitado por acusaciones de manipulación electoral no siempre fundamentadas. En parte, por eso fue sustituido por el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá, que tuvo un enfoque más centrado en apoyos individuales tales como las transferencias condicionadas. Este cambio ocurrió en un contexto de gobierno dividido donde el poder ejecutivo comenzaba a experimentar una reducción significativa de poder. Al mismo tiempo, en el legislativo comenzaba a repartirse el poder entre las tres principales fuerzas políticas. Esto impedía la aprobación automática de las iniciativas presidenciales en el Congreso. El nuevo programa, Progresá, contribuyó a resolver un conflicto de carácter electoral previo y esto sentó las bases para que las fuerzas políticas avanzaran en la presentación de la ley.

En el año 2000 y después de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) dejó la presidencia y el Partido Acción Nacional (PAN) asumió el control del gobierno. Después de cuestionar la política social anterior, la nueva administración logró percibir su fortaleza y relativa independencia del clientelismo político del partido que le precedió. Por este motivo, buscó dar continuidad a Progresá denominándolo Oportunidades. En la ley encontró un campo propicio para construir el consenso en materia de desarrollo social que facilitaría dicha continuidad. La disposición para transigir provino del partido antes en el poder, pues no deseaba que la política social se revirtiera electoralmente en su contra, así como tampoco lo deseaba el resto de la oposición. Por su parte, el PAN tampoco consideraba factible, ni por principios ni por la dificultad práctica, rehacer una política social clientelar que obligara a regresar al pasado. Esta explicación es importante, pues permite imaginar la posibilidad de consenso para la LGDS.

Un aspecto fundamental para la aprobación unánime de la LGDS fue que la nueva administración buscara el consenso. Para ello fue relevante el desarme de una política social basada en clientelas y su sustitución por estímulos individualizados durante el periodo 1995- 1997. Posteriormente, con el cambio de gobierno, la nueva administración enfrentó una nueva debilidad al tener un Congreso dividido, sin las mayorías necesarias para pasar directamente sus proyectos de ley. En consecuencia, renunció a la capacidad de presentar un proyecto de LGDS y depositó en los partidos políticos la responsabilidad de presentar iniciativas que encontraran una confluencia.

Este cambio de proceder es importante, pues el partido en el poder, el PAN, no introdujo la iniciativa del ejecutivo a través de su representación en el Congreso. Incluso, el PAN presenta dos iniciativas, con similitudes, pero también diferencias, y los otros partidos presentan las suyas. De este modo, el ejecutivo renunciaba a una facultad que era normal en la presentación de iniciativas anteriores: la imposición de su iniciativa. En cambio, se adhiere débilmente a su partido y busca algún aliado con los votos suficientes necesarios para su aprobación.

Si se pregunta por qué el gobierno busca el consenso y renuncia a la iniciativa de presentar un proyecto de ley, se podría recurrir a la idea de que requería nuevos mecanismos de legitimación para su política pública. Esto puede parecer extraño, pues el nuevo partido en el poder gana la presidencia con cinco puntos porcentuales de ventaja con respecto a su más cercano perseguidor, que fue el PRI. En cualquier democracia esto daría margen, aunque quizás no muy grande, para presentar iniciativas y buscar aliados en lugar de buscar consensos. Sin embargo, estábamos frente al deseo de romper con 70 años de historia en donde el gobierno y el PRI se habían fundido y en un contexto en el que se buscaban nuevos aliados externos al gobierno y a los partidos políticos. Se trataba quizás de alcanzar legitimidad en el proceso de construcción de las políticas públicas, y para eso se recurrió a actores diferentes, externos e incluso no políticos. El trabajo que se presenta no enfatiza suficientemente varios elementos que estaban ocurriendo simultáneamente a la presentación de la LGDS.

Al mismo tiempo que sucedían las discusiones de la ley, surgió el Comité Técnico de Medición de la Pobreza por iniciativa del nuevo gobierno, con el objetivo de proponer por primera vez una medición oficial de la pobreza. Se recurrió a un conjunto de académicos con autonomía limitada para dar una cifra oficial de pobreza que, en contraste, el régimen anterior se había resistido a sugerir. También, en ese tiempo ocurría el compromiso para realizar el primer Informe sobre Desarrollo Humano por parte del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. ¿Qué significaba esto? Fue uno de los primeros intentos para que una agencia internacional con representación en México hiciera una evaluación independiente del grado de desarrollo de las políticas públicas, hecho al que se había resistido el gobierno durante mucho tiempo. Asimismo, el Banco Mundial publica por primera vez su panorama de análisis de la pobreza, respecto al cual también había habido una fuerte resistencia, pues iba a tener una amplia difusión. Estos elementos de medición y evaluación son antecedentes directos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), pero no estuvieron presentes en el caso de Oportunidades.

Por su parte, Oportunidades no tenía una medición pública de pobreza, y su evaluación era muy restringida, a veces muy especializada y comisionada por el propio programa. Tampoco contó con participación externa de alguna agencia internacional que le diera cierta autonomía, pero se dio una situación clave para la autonomía relativa cuando se realiza la medición de la pobreza para el año 2000, que se publica en 2002. Entonces, hubo un acuerdo entre el gobierno y los académicos, y en general entre las fuerzas políticas, para reconocer el valor de la primera medición oficial de la pobreza. Pero cuando se hace la medición de 2002 en 2003, precisamente en un año de elecciones, el gobierno trata de tomar el control de lo que se intentaba generar con autonomía. Lo que hace el gobierno es realizar su propia medición, la que entra en conflicto con el Comité y se da una situación de fuerte cuestionamiento público, lo que es recogido por las fuerzas políticas para institucionalizar la medición de la pobreza.

En conclusión, creo que un elemento adicional que hay que tomar en cuenta para evaluar el consenso en torno a la LGDS, además de lo que ya se ha mencionado, es que la debilidad de uno o varios actores siempre ha sido clave para que se den pactos en México. Por ejemplo, en el caso de los pactos macroeconómicos de 1980 y 1990 hubo una debilidad general en donde se tenía que negociar la administración de precios con sindicatos y empresas. En el caso de la LGDS, la debilidad, paradójicamente, era del ejecutivo, pues estaba buscando otras formas de legitimación ante un cambio de régimen que no daba certidumbre a sus perspectivas de gobernabilidad. Actualmente, existe el Pacto por México, un acuerdo muy amplio, con una agenda muy extensa que va desde la educación hasta las telecomunicaciones, y esto obedece, sobre todo, a la debilidad de los partidos de oposición que han perdido por un gran margen las elecciones o que se encuentran en un proceso de división. Creo que conviene tomar estos factores en cuenta en el documento comentado.

## E. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile 2005-2008

*Carlos F. Maldonado Valera*<sup>26</sup>  
*Andrea Palma Roco*<sup>27</sup>

Con base en el marco de análisis propuesto para abordar el surgimiento de pactos y consensos en el sector de la política social, uno de los estudios de caso aplicado fue la reforma al sistema previsional de Chile, proceso que abarcó el periodo 2005-2008 y que reviste el doble interés de constituir una reforma importante para el sistema de protección social y a la vez representar un complejo proceso de negociación política que desembocó en un consenso amplio político. Esta sección analiza las características del proceso de instalación de la reforma previsional en la agenda pública y gubernamental, su diseño, negociación y el tipo de acuerdos que generó<sup>28</sup>. En efecto, este proceso surgió como respuesta a una demanda de distintos sectores de la población y se nutrió de un cúmulo de análisis de distintos sectores sobre las características del sistema previsional chileno desde la reforma de 1981, haciéndose presente de manera clara en la agenda pública durante la campaña electoral para los comicios presidenciales de 2005, en la cual se planteó, entre otros, la incorporación de elementos de universalidad y mayor solidaridad en un sistema centrado en la capitalización individual. Como se mencionó, para el análisis de este caso se utiliza la propuesta metodológica de Maldonado y Palma (2013a)<sup>29</sup>.

### 1. Antecedentes de la reforma previsional en Chile

La reforma al sistema previsional de Chile aprobada en 2008 durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) es una experiencia importante, pues ocurrió tras una larga negociación que desembocó en una propuesta que obtuvo el apoyo de las principales coaliciones político-electorales, siendo aprobada de forma unánime en ambas cámaras del legislativo. La trascendencia de dicha reforma estriba en que se trataba de un sector emblemático de política pública que hasta ese momento había sido objeto de controversia, se mantenía sin cambios estructurales y encarnaba como pocos el giro al modelo económico impuesto durante el régimen militar. Asimismo, dado el volumen de recursos financieros movilizadas por el sistema previsional de capitalización individual instaurado en 1981, se trataba de un sector en donde pesaban actores privados con gran influencia —la industria de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)— que hasta entonces habían pugnado por no modificar el sistema, particularmente en su dimensión social. Si bien en los primeros quince años de gobierno democrático se habían hecho algunas modificaciones al sistema, estas aludían a aspectos financieros pero no tocaban la dimensión social. Finalmente, se trató de una reforma con implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues buscaba colmar vacíos de cobertura, igualar condiciones de acceso, garantizar pisos mínimos de bienestar durante la vejez con mayor igualdad de género, fortalecer un pilar solidario en el sistema de pensiones y darle mayor injerencia regulatoria al Estado dentro del sistema.

En 2005, la reforma previsional se instaló en la agenda pública y gubernamental durante la campaña electoral, de la mano de la acumulación de propuestas, debates, estudios e investigaciones desde instancias gubernamentales y centros de estudios, como la CEPAL y el BID. Es decir, durante la campaña y antes que Michelle Bachelet asumiera la Presidencia, había un menú de políticas posibles que enmarcaría el debate de los actores públicos y de aquellos con intereses vinculados al sistema.

Con el fin de conciliar numerosos intereses sociales, políticos y económicos, Michelle Bachelet convocó un Consejo asesor presidencial compuesto por 15 profesionales, todos ellos actores reconocidos transversalmente en su calidad de expertos en el tema de seguridad laboral y representantes de diversas

<sup>26</sup> Oficial de asuntos sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

<sup>27</sup> Consultora de la CEPAL.

<sup>28</sup> Para mayor información, véase Maldonado y Palma, 2013b.

<sup>29</sup> Para profundizar en la propuesta de marco analítico, véase Maldonado y Palma, 2013a [en línea] <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=%20publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl%20&base=/tpl/top-bottom.xslt>.

sensibilidades políticas. Con ello se traspasaron las fronteras de la seguridad social y se alcanzaron definiciones financieras e incluso ideológicas respecto del modelo económico vigente, lo que evidentemente afectaba los intereses de la industria. Este Consejo, liderado por el ex Director de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, tenía el mandato presidencial formal de elaborar un diagnóstico sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y entregar una propuesta de reforma en 100 días. La metodología de trabajo consistió en una serie de audiencias con diversos actores y organizaciones (sociales, gremiales y académicas, entre otros), a las que siguió una etapa de análisis y de elaboración del informe de diagnóstico y de propuestas.

Tras la entrega de dicho documento, la Presidenta convocó un Comité de Ministros que tenía la misión de elaborar un proyecto de ley de reforma previsional que debería ingresar al Congreso durante el primer año de su mandato. Esta instancia quedó conformada por el Ministro del Trabajo y Previsión Social, que lo presidía; el Ministro de Hacienda; el Ministro Secretario General de la Presidencia y la Ministra del Servicio Nacional de la Mujer. Posteriormente, se incorporaron el Ministro Secretario General de Gobierno y el Ministro de Economía. En diciembre de 2006, una vez decantada una propuesta por parte del poder ejecutivo, comenzó la fase de negociación política en el legislativo, donde se definirían las posiciones y estrategias para la generación de consensos. Luego de una serie de discusiones y el paso por diversas comisiones, así como la acogida de indicaciones y modificaciones respectivas, en marzo de 2008 el texto fue aprobado por el Congreso. Durante el trámite legislativo primero se presentó y discutió la iniciativa en la Cámara de Diputados, en donde el gobierno centró su estrategia en lograr el apoyo de todos los partidos de la coalición gubernamental. Luego de ello, en el Senado, sobrevino la negociación con la coalición opositora y, con cuatro senadores escindidos del oficialismo. El consenso se logró tras la renuncia del gobierno a insistir en que la banca privada y pública pudiera participar en la administración de los fondos de pensiones, disposición que fue votada separadamente. Esta última fue rechazada por apenas un voto en el Senado. Con ello se respondió a una de las principales demandas de la oposición y de la propia industria de las AFP. Los hitos del recorrido de la reforma previsional pueden verse en el cuadro 5.

**CUADRO 5**  
**PRINCIPALES HITOS DE LA REFORMA PREVISIONAL, 1981-2008**

- 
- Acumulación y generación de información sobre el sistema previsional de capitalización individual creado en 1981. Desde la década de 1980 y 1990 hasta los primeros años de 2000.
  - Instalación en la agenda pública: Campaña presidencial 2005 y compromiso en el programa de gobierno.
  - Elección de la Presidenta Bachelet: 15 de enero de 2006.
  - Inicio del gobierno: 11 de marzo de 2006.
  - Creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional: 17 de marzo de 2006.
  - Entrega del Informe del Consejo Asesor para la Reforma Previsional: 6 de julio de 2006.
  - Instalación del Comité de Ministros: 13 de julio de 2006.
  - Presentación del Proyecto de Ley al Congreso Nacional: 19 de diciembre de 2006.
  - Aprobación Cámara de Diputados: 29 de agosto de 2007.
  - Aprobación Senado: 9 de enero de 2008.
  - Aprobación 3° Trámite: 16 enero 2008.
  - Promulgación de la Ley N°20.255: 11 marzo 2008
  - Publicación de la Ley N°20.255 en Diario Oficial: 17 de marzo de 2008.
- 

Fuente: Elaboración propia.

El contenido de la reforma previsional de 2008 tiene entonces múltiples antecedentes y momentos. En especial, pueden mencionarse las orientaciones generales planteadas desde el programa electoral de 2005, las propuestas específicas elaboradas por el Consejo Asesor Presidencial, el proyecto

de reforma de Ley que con base en dichas propuestas elaboró el Comité de Ministros y, finalmente, las modificaciones acordadas en el poder legislativo por las dos principales coaliciones.

A continuación se enuncian algunos de los principales elementos de la reforma aprobada. El objetivo enunciado de esta era “*Que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente*”. En la práctica, la reforma consistió en un perfeccionamiento del sistema previsional de capitalización individual, garantizando mediante la acción pública mínimos universales para los sectores más precarios. Para ello se plantearon medidas en cuatro ejes, a saber, un sistema de pensiones solidarias, el aumento de la cobertura previsional de los sectores vulnerables mediante nuevos incentivos y beneficios para las mujeres, los jóvenes y los trabajadores/as independientes, el perfeccionamiento al sistema de capitalización individual con el fin de aumentar la competencia y mejorar la regulación de la industria de las AFP, y un conjunto de medidas en materia de institucionalidad, como la creación de un Instituto de Previsión Social responsable de la administración del sistema de pensiones solidarias y de los regímenes previsionales. En especial, el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias (SPS) devolvía al Estado un papel de garante de la seguridad social para el 60% de la población más pobre, estableciendo beneficios en principio universales en materia de protección social. El SPS entraba en vigencia tan pronto como el 1° de julio de 2008, creando una Pensión Básica Solidaria (PBS) (de vejez e invalidez) dirigida a las personas que no lograban ahorrar lo suficiente para financiar una pensión. Con ello, las Pensiones Asistenciales (PASIS) para mayores de 18 años, fueron reemplazadas por la PBS. Se introducía también un aporte Previsional Solidario (APS) (de vejez e invalidez) dirigido a las personas que sí habían cotizado, con el fin de permitirles aumentar su pensión y alcanzar mínimos garantizados, entre otros elementos. En el caso de las mujeres, se introdujo un beneficio universal para incrementar el monto de sus pensiones mediante el otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado. Este beneficio se otorgaba a todas las mujeres, hubiesen o no contribuido al sistema de pensiones, e independientemente de su condición o no de pobreza. También se introdujeron subsidios previsionales para trabajadores jóvenes y medidas para aumentar la cobertura y beneficios de los trabajadores independientes, entre otros (Uthoff, 2011, págs 15-16, 40).

Estos contenidos fueron el producto de discusiones y negociaciones en las distintas etapas. En especial, una de las disposiciones que quedó descartada durante dicho proceso fue la creación de una AFP estatal, mientras que la opción de que la banca participara como competidora en la industria de las AFP (incluyendo a la banca pública) fue separada de la reforma principal durante la negociación legislativa. Dicha posibilidad fue votada después y separadamente, no logrando ser aprobada por muy poco. Con respecto al bono por hijo, dos aspectos debatidos fueron la edad requerida para acceder al beneficio, quedando fijada en 65 y no 60 años, así como si el beneficio debía ser universal, o bien focalizado en aquellas mujeres pertenecientes a sectores menos favorecidos, optándose por lo primero.

## **2. ¿Qué elementos estuvieron en juego en el origen y trayectoria de la reforma previsional en Chile?**

Según el marco de análisis propuesto en Maldonado y Palma (2013a), en las políticas públicas siempre entran en juego actores, estrategias y prácticas, factores y marcos conceptuales distinguibles. Entre los principales actores con poder de decisión formal que participaron en el origen y trayectoria de la reforma previsional, se encuentran la Presidenta de la República, los ministros de Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, así como los parlamentarios de la coalición de gobierno y de oposición. También se consideran en este grupo los partidos políticos de las distintas coaliciones: Concertación (PS-PPD-DC-PRSD), la Alianza por Chile (UDI-RN) y Juntos Podemos (PC-PH y otros movimientos); y diversos liderazgos intragubernamentales, representados por los equipos técnicos del gobierno y la Secretaría Ejecutiva del Comité de Ministros. Por su parte, también es importante considerar a los actores con interés, entre los que se cuentan los representantes de la empresa privada (AFP, bancos y compañías de seguros) y las organizaciones de trabajadores (CUT y ANEF). Como parte de los actores de contexto sobresale el Consejo Asesor Presidencial, compuesto por expertos en seguridad social que definió algunas de las principales propuestas. Finalmente, como actores de contexto intervinieron en la deliberación diversas redes de conocimiento (centros de estudios y organismos internacionales) y la

opinión pública, por la vía sobretodo de los medios de comunicación masivos, en especial los medios escritos, y diversos columnistas, entre otros.

Las prácticas y estrategias consideran los objetivos concretos de los actores en el marco de formas recurrentes de actuar en el ámbito político. Entre las primeras están los tipos de mediación dentro y ante el Estado; la representación sectorial o corporativa de intereses (mecanismos de presión) y el empleo de mecanismos informales de consulta y/o negociación. Por su parte, las estrategias consideran la configuración de actores, formación de coaliciones y tácticas de negociación y movilización de recursos; la elaboración de discursos y justificaciones en torno a las alternativas posibles y uso de argumentos técnicos; el manejo de medios e interacción con la opinión pública y la asignación y repartición de los dividendos del reconocimiento y de los costos políticos.

Las prácticas y estrategias más destacables aluden a la incorporación de la reforma previsional como tema prioritario en el programa electoral durante la campaña presidencial; la prioridad dada por el ejecutivo al asumir el gobierno y la instalación de dispositivos que la facilitarían; la incorporación de políticos expertos en seguridad social al círculo de confianza de la Presidenta; la conformación de equipos interministeriales y la definición de roles técnico, político y comunicacional al interior del aparato público, en especial la conducción política asumida por la figura del ministro del Trabajo y Previsión Social y técnica por parte del ministro de Hacienda; finalmente, la concentración del poder de decisión técnico en el Ministerio de Hacienda con relación al impacto fiscal y en las relaciones con actores del sistema financiero. La estrategia gubernamental de plantear la reforma como perfeccionamiento y no refundación del sistema previsional constituyó un elemento narrativo y de fondo clave para generar un consenso amplio. Del lado de la oposición a la reforma, destaca el *lobbying* informal por parte de la industria de las AFP y la instrumentación de varios argumentos técnicos sobre la importancia y efectividad y bondades del sistema de capitalización individual (con eficacia decreciente dado el creciente cúmulo de información sobre las limitaciones del sistema), así como el argumento sobre el riesgo sistémico para el sistema financiero de permitir que la banca participara en la industria y en general de introducir incentivos adversos al buen manejo de los cuantiosos recursos invertidos por las AFP.

Otro aspecto crucial de la estrategia gubernamental fue el propio Consejo Asesor Presidencial, una instancia técnicamente especializada y original de participación, consulta, elaboración de diagnóstico y de propuestas. Constituyó un foro y una modalidad de mediación que ayudó a decantar propuestas susceptibles de generar un consenso, a la vez que permitió involucrar a numerosos actores y organizaciones de la sociedad civil en la discusión. Finalmente, su carácter plural a saber conformado por expertos vinculados al funcionamiento y establecimiento del sistema de capitalización individual ayudó a conformar una propuesta que reformara aspectos estructurales sin por ello abandonar dicho sistema, un elemento central a ojos de la oposición y parte de la propia coalición de gobierno.

Finalmente, la figura de Michelle Bachelet fue central en la estrategia que acompañó al proceso de reforma. Como candidata y titular del ejecutivo definió los tiempos de la agenda política y gubernamental, y posicionó la reforma como su principal objetivo en materia social. Más allá de plantear la necesidad de asegurar una vejez digna para todos los trabajadores, decidió postergar la definición de mayores precisiones técnicas acerca del contenido de dicha reforma y, en cambio, planteó que para ello sería convocado el Consejo Asesor. En adelante, el tema adquirió relevancia en la agenda pública. Posteriormente, ya en el gobierno, delegó en los integrantes del Consejo la misión de elaborar el informe de diagnóstico y propuesta para la reforma previsional, con un mandato claro que incluía “escuchar” a los distintos sectores, expertos y organizaciones de la sociedad civil y con una fecha de entrega. Luego, designó al Comité de Ministros para elaborar la iniciativa de Ley. Finalmente, en momentos clave de la definición del proyecto intervino, en especial para que el bono por hijo fuera universal y no focalizado, y para que la reforma entrara en vigor desde 2008, entre otros aspectos.

Varios factores institucionales y circunstanciales tuvieron un alcance importante en el desenlace de la reforma previsional. Destaca en el corto plazo la evolución de la correlación de fuerzas entre las dos principales coaliciones en el Congreso durante el periodo que se discutió la reforma, mientras que en el mediano plazo, destacan factores institucionales que previamente habían dificultado que una reforma al sistema previsional fuera factible. Con respecto a lo primero, el proyecto de ley ingresó al Congreso

en diciembre de 2006 cuando la correlación de fuerzas era favorable al ejecutivo en ambas cámaras. Sin embargo, durante el proceso de tramitación, se produjeron fraccionamientos que alejaron a tres senadores que inicialmente pertenecían a la coalición de gobierno, lo cual dejó al oficialismo sin mayoría absoluta en la Cámara Alta (Senado) y, por tanto, en una situación de incertidumbre respecto del resultado pues el proyecto contemplaba artículos que por las materias tratadas —regulación del derecho a la seguridad social— requería, además, quórum calificado, es decir la mayoría absoluta del total de diputados y senadores en ejercicio, y no una mayoría simple del total de diputados o senadores presentes al momento de la votación. Así, dada la correlación de fuerzas al interior del poder legislativo y las inercias asociadas al sistema binominal<sup>30</sup>, en la práctica la oposición al gobierno poseía una capacidad nada despreciable de vetar cambios al estatus quo, en particular en materias que dividían a la propia coalición gobernante. La reforma previsional ocurrió en ese contexto, lo que se manifestó en el voto separado de la eventual participación de la banca en la industria de las AFP, derrotada en la cámara alta, debido a al voto en contra de la oposición y de las divisiones dentro de la propia coalición gobernante.

Con respecto a lo segundo, desde una perspectiva de mediano plazo, la resolución de avanzar en un proceso de reforma al sistema previsional necesitaba de un entorno político favorable. El retorno de la democracia en Chile fue un proceso negociado y gradual que transcurrió en el marco del ordenamiento constitucional y jurídico heredado de la dictadura militar. Entre muchos otros legados del periodo autoritario se contaban espacios formalmente ajenos a la autoridad de los primeros gobiernos elegidos (el control sobre las fuerzas armadas, en particular), y una serie de disposiciones legales que limitaban la posibilidad de cambios estructurales en materia constitucional, legal o en cuanto a la orientación del modelo económico. El Senado, en especial, era inicialmente un actor con poder formal de veto conformado parcialmente por senadores vitalicios no elegidos, que constituían una minoría suficiente para asegurar un bloqueo ante cualquier cambio juzgado radical. La Reforma Constitucional de 2004 puso fin a parte de tales disposiciones, en especial a los senadores designados. Así, los primeros gobiernos democráticamente elegidos actuaron con un número importante de restricciones y de temáticas urgentes de resolver, al tiempo que debieron ‘probar’ simultáneamente su capacidad de gobernar, responder a demandas sociales postergadas y asegurar la estabilidad del nuevo régimen. En ese sentido, la decisión de reformar el sistema previsional representa una apuesta audaz al intentar modificar un sector de política pública fuertemente identificado con el periodo autoritario y con grandes intereses creados, pero en un momento de menores restricciones fácticas que en el pasado. Otro factor destacado, relativo a los recursos y capacidades técnicas en juego, es la disponibilidad de datos suficientes y la acumulación de diagnósticos con respecto a la capacidad del sistema previsional para garantizar pensiones al grueso de los trabajadores. En efecto, las limitaciones documentadas del modelo constituyeron un argumento de peso en el proceso de deliberación para justificar la necesidad de un pilar solidario.

Finalmente, los marcos conceptuales de la política social que caracterizan a la propuesta y a los debates a que esta dio lugar, sobresalen varias controversias y tensiones acerca de la garantía de derechos durante la vejez, el papel del Estado, el mercado y la comunidad en la generación de bienestar social y el acceso a la protección social, y la discusión de diversos dispositivos y alternativas de política. Sobresalen en especial los siguientes elementos:

- i) *Fines universalistas, mediante un ajuste al sistema existente.* El proyecto de reforma se planteó desde una narrativa centrada en un enfoque de derechos sociales, con una visión universalista respecto del derecho a envejecer con dignidad, pero a través del

<sup>30</sup> El sistema electoral binominal vigente en Chile establece que por cada distrito electoral contemplado para la elección de diputados o senadores, se eligen dos representantes. Cada coalición o alianza de partidos presenta una lista en cada distrito. Cada escaño se otorga al candidato con mayor votación de cada una de las dos listas con mayor cantidad de votos, con excepción de casos poco frecuentes de “doblaje” en los que dos candidatos de la misma lista obtengan juntos el doble de votos que los candidatos de siguiente lista con mayor votación. En la práctica, el sistema beneficia a los dos principales bloques en detrimento de partidos o candidaturas independientes, y tiende a sobredimensionar la representación del segundo bloque con mayor votación. Y es que en muchos distritos el sistema otorga un escaño a un representante a cada una de los dos principales bloques, generando distorsiones importantes, en especial cuando el candidato más votado del segundo bloque obtiene un escaño a pesar de haber obtenido menos votos que el segundo candidato del bloque con el candidato más votado. Lo anterior limita el surgimiento de mayorías legislativas holgadas, lo que se traduce de facto en el otorgamiento al segundo bloque de la capacidad de ejercer un poder de veto en una o ambas cámaras, en particular para asuntos que requieran mayorías calificadas (Figueroa, Dockendorff y Salinas, 2007).

“perfeccionamiento” de un sistema que en el origen apelaba a un papel limitado del Estado. Ello respondía al concepto de “equidad dentro de lo realizable”, focalizando la reforma solamente en los aspectos referidos a las transferencias obtenidas (pensiones) creando un sistema de pensiones solidarias, cuestión que si bien era impostergable en la arquitectura de protección social, no modificó la centralidad de la modalidad de capitalización individual y la gestión privada de los fondos. No obstante, el Estado recuperó protagonismo en el sistema de protección social y como promotor del derecho a envejecer con dignidad, mediante la garantía de pensiones al conjunto de las personas y con montos mínimos garantizados;

- ii) *El gasto social como prioridad de política social, pero sujeta a una política fiscal responsable.* El gasto público social generó un intenso debate entre los actores involucrados. Por una parte, el Ministerio de Hacienda apuntó al respeto de una política fiscal con balance estructural. Por la otra, el del Trabajo y Previsión Social centró la discusión no sólo en el aumento del gasto social sino en general también en el retorno del Estado en la provisión de servicios sociales y transferencias a la población. Los argumentos favorables a este tipo de inversión social se apoyaron en el impacto económico y social positivo de las transferencias en términos absolutos y redistributivos, especialmente en el caso de la población más vulnerable (jóvenes, mujeres, ancianos y trabajadores independientes). En esta perspectiva el alto costo económico y fiscal generado por la reforma se justificaba con base en los efectos positivos de una protección mayor a estos grupos y una mayor solvencia del conjunto del sistema previsional;
- iii) *Enfoque ciudadano y de derechos en la formulación de políticas públicas.* Desde una narrativa electoral centrada en la idea de un “gobierno ciudadano”, el proceso de reforma trató de concretar esa aspiración a través de la creación del Consejo Asesor, que realizó audiencias y consultas públicas con amplios sectores. Al mismo tiempo el papel del Consejo era consultivo, en el sentido de que las propuestas no eran vinculantes para el gobierno. No obstante el proyecto de Ley del gobierno y el proyecto que aprobó el legislativo sí retomaron en gran medida las recomendaciones del Consejo;
- iv) *Igualdad de género y corrección de desigualdades acumuladas a lo largo del ciclo de vida laboral.* El mandato del ejecutivo al Consejo Asesor y luego al Consejo de Ministros puso en el centro la discusión de las desigualdades de género que el sistema previsional producía, lo que desembocó en una serie de medidas tendientes a igualar las condiciones de acceso a la seguridad social. Estas medidas tenían como telón de fondo proteger a la mujer, facilitar su ingreso al mercado laboral formal y compensar inequidades acumuladas a lo largo de la trayectoria laboral y de vida de las mujeres. No hay duda de que la iniciativa Bono por hijo, otorgada de manera universal a todas las mujeres, constituyó una de las medidas más emblemáticas de la reforma.
- v) *Valor del trabajo y su relación con el incentivo (o no) a participar en el mercado laboral formal.* La creación del pilar solidario motivó una discusión sobre el riesgo de introducir desincentivos a la cotización, debido a los montos de los aportes considerados para la pensión básica solidaria (PBS) y el monto del aporte previsional solidario (APS), así como los costos y aportes públicos para la transición hasta su otorgamiento. Con respecto a la mayor cobertura de dichas transferencias el debate se centró en la necesidad de focalizar su otorgamiento hacia un sector de la población, con el fin de evitar un desincentivo al trabajo formal. La negociación final entre los parlamentarios de derecha en el Senado y los representantes del Ministerio de Hacienda posibilitó un acuerdo en la materia, una suerte de compromiso entre la primacía de mantener vigentes los incentivos asociados a la cotización y al empleo del sistema de capitalización individual y la garantía de umbrales mínimos de bienestar durante la vejez.

### 3. Lecturas posibles acerca de la reforma previsional en Chile

Tras esta breve descripción del proceso y análisis de los actores, prácticas y estrategias, factores y marcos conceptuales que entraron en juego, varias lecturas de esta reforma son sugerentes. Una particularmente útil, tiene un elevado valor analítico y descriptivo, y plantea la reforma desde el modelo de las ventanas de oportunidad política. La confluencia de la ‘corriente de las soluciones’ (es decir, la acumulación de un acervo importante de evidencia empírica sobre las falencias y alternativas al sistema de capitalización individual que retomó el informe del Consejo Asesor Presidencial), la corriente de los ‘problemas’ (es decir, el proceso que llevó a la reforma previsional a la cúspide de la agenda pública y gubernamental a partir de la campaña presidencial de 2005) y la corriente de ‘la política’ (las negociaciones dentro del gabinete y el Congreso) describen bien por qué en ese momento la reforma procedió de manera consensuada y con esos contenidos. Resalta el papel del Consejo asesor como instancia crucial para la construcción del consenso y el desenlace de una reforma que modificó parcialmente el sistema previsional de capitalización individual en su dimensión social, sin por ello cuestionar sus fundamentos.

En segundo lugar, desde la perspectiva del pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés, también se pueden subrayar algunas razones que explican la continuidad del sistema previsional heredado de la dictadura, en términos de las limitaciones formales y fácticas de los primeros gobiernos democráticos —en especial hasta la reforma constitucional de 2004— y de la cercanía e influencia de la industria de las AFP con actores con poder formal de decisión, particularmente entre las coaliciones opositoras a los sucesivos gobiernos de la Concertación. En esa línea, el consenso logrado dentro del legislativo con la oposición se explicaría también por la decisión política del ejecutivo de dejar fuera de la negociación principal el tema controversial de la participación de la banca (en particular la banca pública) en la industria de las AFP, con el fin de conseguir el objetivo primordial de consolidar un pilar solidario y recuperar para el Estado un mayor papel regulador, sin afectar por ello intereses estructurales de la industria.

Finalmente, desde una lectura centrada en los aspectos narrativos y cognitivos son de subrayar dos importantes elementos. Primero, que durante muchos años se acumuló un creciente volumen de evidencia empírica y técnica acerca de las limitaciones e inequidades del sistema previsional de capitalización individual. De hecho, puede evidenciarse un proceso de aprendizaje y socialización que culminó con la aceptación, incluso por las fuerzas políticas más afines ideológicamente a las bondades del sistema existente, de varias de sus limitaciones. Llegado el momento de la negociación política, la oposición no llegó a encarar abiertamente las disposiciones que pretendían corregirlas, en especial para llenar los grandes vacíos de cobertura y la mitigación de la inequidad en los montos cotizados y finalmente obtenidos por los pensionistas. Ese elemento cognitivo tuvo un peso decisivo para superar resistencias al cambio y permitir la generación de un consenso. En segundo lugar, la presentación desde el inicio de la reforma como un “perfeccionamiento” del sistema de capitalización individual, aparece como un aspecto estratégico para lograr no solamente la participación de la oposición en el proceso de negociación, sino dentro de la propia coalición oficialista y dentro del propio gobierno. El análisis de los intereses y motivaciones de los actores principales revela que una reforma que implicara un cuestionamiento mayor encontraba una resistencia considerable.

### 4. ¿Cómo se explica el consenso y la unanimidad logrados en la aprobación de la reforma previsional en Chile?

En síntesis, se puede concluir que el elemento más característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política que significó la confluencia del acceso de la reforma previsional como tema prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental a partir de 2005, de la generación durante años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de cobertura y de equidad (y de alternativas de reforma), y de la disposición por parte de los actores políticos a negociar una reforma que permitió avances en materia social a través de la creación de un pilar solidario, sin por ello cuestionar los rasgos e intereses principales asociados al sistema previsional de capitalización individual.

Lo anterior queda patente en que la reforma se presentó siempre como un perfeccionamiento del sistema, como también en el hecho de que el gobierno hizo una importante concesión a la oposición y a la industria de las AFP, manteniendo fuera de este sector a la banca privada y, sobretudo, a la pública. Por su parte, la generación de un importante cúmulo de información técnica y estadística sobre los vacíos de cobertura, inequidades y limitaciones del sistema previsional desprestigiaron los argumentos sobre las bondades del sistema esgrimidos por los actores favorables al estatus quo. En ese contexto, la convocatoria de un Comité Asesor Presidencial plural, en cuanto a que incluía expertos reconocidos de una diversidad de tendencias con respecto al sistema previsional, permitió definir una propuesta de reforma por parte del ejecutivo y sentar las bases para un consenso en el gabinete y el poder legislativo.

Finalmente, desde una perspectiva de mediano plazo, en un contexto institucional en donde la toma de decisiones repetidamente está sujeta al poder de veto de las dos principales coaliciones electorales en el Congreso, esta reforma constituye un caso de entre una serie de ajustes graduales a las políticas públicas de Chile, en donde la generación de consensos con la oposición ha sido imperativo para modificar el estatus quo.

## Bibliografía

- Maldonado Valera, Carlos y Andrea Palma Roco (2013a), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis”, *serie Políticas sociales*, No 179, (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2013b), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008”, *serie Políticas sociales*, No 183, (LC/L.3665), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre. Publicación de las Naciones Unidas.
- Figuroa, Pedro, Andrés Dockendorff y Alejandro Salinas (2007), «Sistema electoral binominal. Una revisión de la literatura y las propuestas de reforma», *Documentos de Trabajo ( Universidad de Chile. Departamento de Ciencia Política )*, No. 86.
- Uthoff, Andras (2011), «La reforma del sistema de pensiones en Chile», *Serie Financiamiento del Desarrollo*, No. 240 (LC/L.3422), Santiago de Chile, CEPAL, julio. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: SSN 1564-4197.

## F. La reforma previsional de 2008 en Chile. Un análisis desde la política pública

*Eugenio Rivera*<sup>31</sup>

La CEPAL ha publicado el trabajo de Carlos Maldonado y Andrea Palma, “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Estudio de casos: la reforma previsional en Chile”<sup>32</sup>. El trabajo es de gran interés tanto por su objeto como porque representa una manera poco frecuente de analizar las políticas públicas.

El objeto de estudio es de una tremenda importancia. Se trata de la reforma más importante del período de gobierno de la ex – Presidenta Michelle Bachelet que crea el pilar solidario que sin duda instaló un hito decisivo en la historia de la protección social en el país. Fue, al mismo tiempo, una reforma llena de paradojas que se impulsó en el marco de un amplio descontento ciudadano con el sistema de capitalización individual; no obstante, la reforma buscó consolidar tal sistema librándolo del estigma de que no representaba una solución para una parte mayoritaria de la población. Fue también paradójica, pues la gran reforma fue cuestionada pocos meses después de su aprobación por la crisis financiera internacional que dejó en evidencia los riesgos sistémicos a que estaba expuesto, y cuatro años después aparece nuevamente necesitada de cambios profundos para dar cuenta de la incapacidad del sistema de capitalización individual de cumplir la promesa de una tasa de reemplazo<sup>33</sup> de 70%. El sistema de capitalización individual vuelve a ponerse en el centro de la agenda política y presidencial cuatro años después de una reforma que parecía solucionar los problemas de fondo del sistema.

Desde el punto de vista de las políticas públicas el trabajo explora nuevos caminos para su análisis en Chile, escapando del modo economicista que tiende a dominar el estudio de esa compleja área de las ciencias sociales. Existe una creciente convicción de que el análisis de las políticas públicas en Chile no está suficientemente sustentado en el conocimiento teórico y empírico desarrollado en el mundo sobre estos temas<sup>34</sup>. Predomina una perspectiva formalista, estatal y economicista. Formalista, pues el análisis corriente procede como si la política pública siguiera de forma unívoca la secuencia, formulación, implementación y evaluación, sin tomar en cuenta, suficientemente, que en la práctica las políticas públicas son permanentemente reformuladas y están sujetas a diversas modalidades de evaluación que inciden en variados momentos de su implementación. Estatal, pues parece asumirse que la política pública está sujeta sólo a las decisiones de los actores políticos y aquellos insertos en el Estado. En consecuencia se pierde de vista la importante incidencia de actores de la sociedad civil, a menudo determinantes, de los principales sesgos que presentan tales políticas. Son numerosos los efectos de esta

<sup>31</sup> Director del Programa de Economía de la Fundación Chile 21.

<sup>32</sup> Véase Maldonado y Palma (2013b).

<sup>33</sup> Proporción equivalente del monto de la pensión de jubilación respecto al ingreso percibido por una persona laboralmente activa.

<sup>34</sup> Maldonado y Palma, desde otro punto de vista, sostienen que existen dos estrategias para analizar las políticas públicas: “La primera consiste en preguntarse sobre su origen y naturaleza: ¿qué es y cómo explicar el advenimiento, permanencia, reforma o extinción de una política pública? La segunda consiste en preguntarse sobre el valor de una política pública como instrumento, es decir, como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico (...) La primera estrategia se centra en analizar cómo, en un contexto económico, político institucional o histórico dado, múltiples actores idean, inventan, a veces imitan o implementan un programa de acción pública, al tiempo que diversos actores políticos y sociales —según el caso— ven servidos o amenazados sus intereses e ideales. Si bien la primera estrategia se interesa en la comprensión del funcionamiento y las falencias de la política en general, y en particular en las democracias, la segunda es una indagación técnica sobre la mejor adecuación posible (...) En años recientes, ha predominado en América Latina el estudio de las políticas sociales con cierto énfasis en la segunda estrategia. Es decir, en el análisis y evaluación de las políticas como medios para ciertos fines con base en un determinado diagnóstico de la realidad, instrumentos más o menos eficientes, precisos o idóneos, dados ciertos fenómenos diagnosticados como de responsabilidad o injerencia pública, como la pobreza, la desigualdad, el desempleo o la salud, entre otros. Ello es comprensible en la medida en que la escasez de recursos fiscales, la magnitud de los rezagos sociales y la volatilidad del crecimiento imprimieron particular urgencia a la definición de instrumentos de política fiscalmente sostenibles y, de ser posible, con efectos cuantificables o al menos distinguibles sobre los niveles de pobreza y desigualdad. Es así como en los últimos años la mayoría de estudios se ha centrado en el diseño de intervenciones o programas sociales per se —independientemente del contexto o del país— y en la medición y evaluación de los impactos de la política social sobre indicadores concretos de pobreza y desigualdad. Otros han abordado directamente el análisis de la institucionalidad social con el fin de detectar configuraciones más o menos deseables para una política social eficaz” (Maldonado y Palma, 2013a, pág. 12).

omisión. Uno de ellos, y quizás el más importante, es que impide evaluar la poca participación de los sectores subordinados de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones en Chile. Ello no es sólo relevante desde el punto de vista del perfeccionamiento de los mecanismos de deliberación política democrática, sino que además tiene una grave incidencia en la eficiencia y eficacia de las políticas. Finalmente, economicista, ya que analiza las políticas públicas como si los procesos de toma de decisiones se ajustaran a un estrecho cálculo de costo-beneficio. Desde esta perspectiva se dificulta entender por qué las decisiones de política derivan en resultados ambiguos y porqué las negociaciones son engorrosas.

En este contexto, y con base en el enfoque metodológico desarrollado en Maldonado y Palma, estos autores se proponen analizar la reforma del sistema de pensiones de 2008 en Chile con base en una perspectiva analítica que “se centra en analizar cómo, en un contexto económico, político institucional o histórico dado, múltiples actores idean, inventan, a veces imitan o implementan un programa de acción pública, al tiempo que diversos actores políticos y sociales —según el caso— ven servidos o amenazados sus intereses e ideales” (Maldonado y Palma, 2013a, pág.11).

El análisis de Maldonado y Palma destaca la capacidad del gobierno de Michelle Bachelet de lograr aprobar una reforma de un “sector emblemático de política pública que hasta ese momento había sido objeto de controversia, se mantenía sin cambios estructurales y encarnaba como pocos el giro al modelo económico impuesto durante el régimen militar ... sector (además) donde pesaban actores privados con gran influencia ... que hasta entonces había pugnado por no modificar el sistema” (Maldonado y Palma, 2013b, pág.1). Basados en el modelo analítico de “ventanas de oportunidad política” los autores concluyen que esta exitosa reforma habría sido el resultado de la confluencia de “la corriente de soluciones” (es decir la acumulación de un acervo importante de evidencia empírica sobre falencias y alternativas al sistema de capitalización individual), la “corriente de problemas” (es decir, el proceso que llevó a la reforma previsional a la cúspide de la agenda pública durante la campaña presidencial del 2005) y la “corriente de la política”. Complementa esta perspectiva el uso del pluralismo clásico y la teoría de los grupos de interés que ayudaría a explicar la continuidad del sistema de capitalización individual como efecto de la fuerte influencia de las AFP sobre los gobiernos de la Concertación. La oferta de no insistir en la creación de una AFP estatal habría contribuido a que se aceptara la reforma.

Este interesante trabajo, así como el texto teórico metodológico que lo sustenta, abren múltiples temas de interés analítico. No obstante, por razones de espacio, los comentarios se centrarán en los cuatro puntos siguientes:

## **1. La definición del problema**

Es interesante el seguimiento que Maldonado y Palma hacen del amplio debate que precedió a la reforma y que los lleva a concluir que “el desafío (de la reforma) consistía en cómo extender la cobertura a quienes no alcanzaban a ser cubiertos por el sistema, considerando el impacto que se proyectaba en las finanzas públicas y en fortalecer, al mismo tiempo, aspectos de la industria que encarecían y distorsionaban su funcionamiento” (2013b, pág. 15). Los autores tienen razón en cuanto a que el problema que se enfrentaba, en la visión gubernamental y en la comunidad epistémica construida en torno al sistema de capitalización individual, era el indicado. No obstante, como señala Stone (2011) para comprender más profundamente los procesos de formulación de políticas públicas es necesario entender que:

“La definición del problema es una representación estratégica de situaciones... cada descripción de una situación es una representación desde uno de los múltiples puntos de vista... es estratégico pues los grupos e individuos, deliberada y conscientemente, asumen esa representación para promover el curso de acción que les es más favorable... la insatisfacción no se registra como grados de cambio de algún termómetro universal, sino como reclamos al proceso político... La representación del problema está por tanto construida para ganar un apoyo mayoritario frente a los oponentes” (traducción del autor).

En efecto, con la definición del problema coexistía otra visión que lo conceptualizaba, no como el problema previsional sino como la crisis del sistema de capitalización individual. Es así como la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), por ejemplo, centraba su crítica en la inadecuación del sistema de

capitalización individual a un mercado laboral inestable (Martínez, 2004, pág. 153); políticos de izquierda hacían hincapié en la dificultad del sistema privado de pensiones para incorporar elementos de solidaridad que dieran cuenta de las responsabilidades que la sociedad carga sobre las mujeres (Ominami, 2004). Del mismo modo, se enfatizaba la crítica respecto de que no existiera una pensión universal garantizada y financiada con un impuesto a la renta específico para estos fines, combinado por ejemplo con un sistema contributivo reformado de reparto provisionado en tanto segundo pilar y con un sistema de capitalización individual como complemento de ahorro voluntario como tercer pilar (Martner, 2007, pág. 114).

## 2. El análisis del contexto político institucional y los discursos

V. Schmidt (2013), destaca la importancia de incluir en el análisis de las políticas públicas el “institucionalismo discursivo”, que releva el discurso entendido no sólo como en tanto incorpora las ideas acerca del contenido sustantivo de los pactos sociales por la protección social sino que también representa los procesos interactivos de coordinación y comunicación que esos pactos generan. Según esta misma autora, el contexto también importa, y esto incluye no solo las instituciones de política económica, sino también las instituciones políticas. Agrega que, por otra parte, se deben considerar los problemas de políticas, en tanto legados de las políticas de pactos anteriores, y la política (*politics*) de izquierda y derecha junto con la cultura y la historia” (traducción del autor). En el marco teórico de Maldonado y Palma esta perspectiva también aparece. No obstante, y probablemente asociado a las dificultades del tema, no se aborda suficientemente el análisis del pacto social que de alguna manera reflejó la Concertación y que estableció límites perentorios al alcance de sus políticas. En efecto, la coalición que sustentó los diversos gobiernos de la Concertación no preveía una modificación sustantiva del sistema privado de pensiones. Predominó un compromiso claro con lo que, siguiendo también a Schmidt, podríamos denominar un caso extremo de “economía de mercado liberal” claramente pro *business*, donde el sistema de pensiones se ubicaba en una posición estratégica respecto de las características básicas del modelo. En ese sentido, la política económica no sólo no se planteó una reforma del sistema sino que, por el contrario, generó varias iniciativas tendientes a fortalecerlo y consolidarlo. Como contrapartida, los gobiernos de la coalición nunca se preocuparon de impulsar políticas, como una reforma del código laboral, que pudieran haber emparejado la cancha económica y política a favor del movimiento sindical. Tampoco se tomaron iniciativas tendientes a abrir la participación a otros movimientos sociales. Este es el contexto en que se va a imponer una determinada visión del problema previsional que abre las puertas a la reforma de 2008.

La distinción de Schmidt entre el discurso de coordinación y el de legitimación permite una lectura distinta de la que proponen Maldonado y Palma. En su texto los autores sostienen que la coalición de centroizquierda “postulaba... un cambio profundo del sistema de AFP, poniendo fin a lo que identificaban como negocio especulativo de los grupos económicos que se han adueñado de estos recursos” (2013b, pág.19). No obstante, la candidata y el programa de gobierno al enunciar sus reformas nada decían de una corrección sustantiva del sistema de AFP<sup>35</sup>. En efecto, los autores señalan:

“En el marco de la propuesta de un sistema de protección social, la candidata de (la) coalición, anunciaba como prioridad una reforma previsional que se proponía el reconocimiento del ‘derecho a envejecer con dignidad’. Un componente central de la reforma era estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema y explicitaba, según el programa: “este pilar representa la seguridad y los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados. Debemos

<sup>35</sup> Por el contrario, autoridades económicas de la época insistían en afirmar lo positivo que era el sistema. El Superintendente de AFP señalaba: “el sistema de capitalización individual en pensiones, por su gran acumulación de ahorro, ha ejercido un efecto positivo sobre el desarrollo financiero del país, sobre la productividad y, por esa vía, sobre el crecimiento, el empleo y los salarios. En definitiva, hay un beneficio que permea todo el país... hemos señalado que los fondos de pensiones han tenido una alta rentabilidad bruta con elevados niveles de seguridad y, por último, que a diferencia de otros países, el sistema no está en crisis” (Larraín, 2004 p. 147). Alberto Arenas uno de los principales artífices de la reforma afirmaba en el mismo sentido: “uno de los principales desafíos futuros será debatir el diseño institucional y financiamiento básico de un sistema público y solidario de pensiones (Pilar 1) y sus relaciones, financiamiento, compatibilidades y consistencia con el actual sistema de pensiones de capitalización individual administrado por el sector privado (Pilar 2)” (Arenas, 2004, pág. 105).

articular en torno a este pilar los beneficios básicos y garantías universales que el sistema ofrezca, así como suplir las fallas de mercado que limitan su efectividad” (Maldonado y Palma 2013b, pág. 19).

Hacia mediados de la década pasada, se hacía cada vez más claro que buena parte de los afiliados al sistema previsional privado no conseguirían acumular los ahorros suficientes para lograr las pensiones mínimas. A esta incapacidad se sumaban las aprehensiones de los sectores medios respecto de la seguridad de sus ahorros previsionales que eran colocados en instrumentos cada vez más riesgosos. En este contexto, era creciente la demanda por cambios en el sistema que iba desde una AFP estatal y el regreso a un sistema de reparto hasta la búsqueda de otros sistemas en los que aparecía el sistema sueco como una alternativa. En tal sentido, la demanda por un cambio profundo del sistema de AFP que los autores Maldonado y Palma señalan correspondía al discurso de legitimación frente a la ciudadanía. El mismo rol jugaba la afirmación de que la reforma se inscribía en una “política de derechos” nunca bien definida ni explicada en detalle<sup>36</sup>.

Por el contrario, el discurso de coordinación se estructura de otras formas y se construye en seminarios, en el debate programático interno de la Concertación y finalmente, luego de elegida la nueva presidenta, en lo que se llamó el Consejo Asesor. Este proceso es muy bien analizado por los autores.

### **3. La coalición a favor de la reforma: un consenso social restringido**

El artículo que comentamos sugiere que la industria de las AFP fue inducida a aceptar la reforma por los estudios que evidenciaban los problemas y por la aceptación del gobierno de no incluir la AFP estatal. Coincido con esta perspectiva pero la creo insuficiente. En mi opinión, el documento pierde de vista que la reforma previsional había venido siendo promovida activamente por las administradoras y por la comunidad epistémica que giraba en torno al sistema. Entre las reformas propuestas destacaban las indicadas por el presidente de la Asociación de AFP, Guillermo Arthur, respecto de aumentar cobertura y generar incentivos al ahorro voluntario de los sectores más pobres (Arthur, 2004) y aquellas promovidas por Solange Berstein de liberalizar los topes a la colocación de los fondos de pensiones en el exterior (Berstein y Chumacero, 2005). Desde un punto de vista más general, la creación del pilar solidario era de interés de las administradoras no solo porque las liberaba de responder frente a las críticas de que el sistema de capitalización individual no representaba una solución para la mitad de la población, sino porque no implicaba costos para ellas, ya que los costos del pilar solidario recaerían sobre el Estado. Más aún, los recursos ahorrados por quienes recibirían el subsidio público seguirían bajo administración de las AFP generando las comisiones correspondientes para las administradoras.

En este contexto, Maldonado y Palma (2013b) muestran de qué forma las directrices básicas de la reforma previsional de 2008 estaban consensuadas por el gobierno, las AFP y la comunidad epistémica en torno al sistema desde mucho antes que se incorporara al programa presidencial de Bachelet.

¿Qué rol juega entonces, en este contexto, el Consejo Asesor presidencial para la Reforma Previsional que convoca la recién elegida nueva Presidenta?

Michelle Bachelet asume la candidatura presidencial con el desafío de neutralizar la afirmación de la oposición de que luego de 16 años de gobierno de la Concertación se requería un cambio y, al tiempo, reafirmar que su administración representaría un giro respecto del tinte tecnocrático que había caracterizado las anteriores. En tal sentido, el suyo sería un “gobierno ciudadano”. En este contexto, el

<sup>36</sup> Bajo el concepto de política basada en derechos parece entenderse el que el Estado garantiza un cierto mínimo. Es el caso por ejemplo de lo que el programa de Bachelet señalaba respecto de la reforma previsional: “Este pilar (solidario) representa la seguridad y los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados. Deberemos articular en torno a este pilar los beneficios básicos y garantías universales que el sistema ofrezca, así como suplir las fallas de mercado que limitan su efectividad” (cit. por Maldonado y Palma, 2013b, pág. 19). En tal sentido, la perspectiva de derechos garantiza mínimos como alternativa a una perspectiva de prestaciones sociales universales. Se trata de una visión que se acerca a la idea del impuesto negativo de Friedman y que tiene como característica central que no modifica las orientaciones básicas del sistema de capitalización individual. Esta política, que se reproduce tanto en el ámbito de la salud como de la educación, tiene como característica central dejar a los grupos medios expuestos a los límites de los sistemas privados. Políticamente, sería profundamente cuestionada en el ámbito de la educación por las movilizaciones estudiantiles del año 2011.

Consejo Asesor tenía como tarea recoger toda la gama de opiniones existente en la ciudadanía y, sobre esa base, hacer una propuesta que sirviera de punto de referencia para la elaboración del proyecto de ley que reformaría el sistema de pensiones<sup>37</sup>. Como consigna, “el gobierno ciudadano” fue abandonada luego de la “revolución pingüina” que protagonizaron los estudiantes secundarios en 2006. El Consejo Asesor presidencial para la reforma previsional, por su parte, fue instalado por la Presidenta de la República el 17 de marzo de 2006 con la tarea de hacer una propuesta de reforma que debía ser entregada en un plazo de 120 días. Como presidente del consejo es nominado Mario Marcel, quien había sido Director de Presupuesto hasta el 10 de marzo de ese año. Sus tareas son descritas de la siguiente manera por el trabajo de Maldonado y Palma (2013a):

“Los consejeros eran expertos en la dimensión social y/o financiera del sistema de pensiones; tenían conocimientos teóricos y/o prácticos de políticas públicas; tenían identidad con sensibilidades políticas, incluyendo aquellas opuestas al gobierno. Los miembros del consejo no actuaban en representación de organizaciones de la sociedad civil, gremial o política, tampoco eran portadores de una reforma ya diseñada; quienes mantenían una representación o poseían una propuesta prediseñada, fueron invitados a las audiencias descartándose su integración al consejo. Se consideró la disposición de los actores a escuchar, debatir y generar condiciones para obtener acuerdo evitando a todo evento la posibilidad de quebrar el consejo durante su funcionamiento” (pág. 22).

La composición del consejo permitía desde un inicio imaginar que el informe no propondría una reforma sustancial del sistema de capitalización individual<sup>38</sup>. En efecto, de los 15 miembros, cuatro eran personeros que habían participado desde diferentes posiciones en la reforma e implementación del sistema previsional del año 1981 y habían tenido relación estrecha con el régimen militar. Otros cuatro eran especialistas o habían desarrollado labores profesionales relacionadas con los mercados de capitales. El resto era, o conocedores del mercado laboral sin mayor experiencia en el ámbito previsional o especialistas en seguridad social, pero en una situación de extrema minoría. Por otra parte, importantes especialistas críticos del sistema de capitalización individual no fueron convocados; probablemente caían bajo el concepto de que “poseían una propuesta diseñada”. No obstante, como queda en evidencia en el trabajo que comentamos, la reforma venía diseñada y concordada desde mucho antes. En ese contexto, es sintomático que las demandas bastante generalizadas en la base de la Concertación y sus dirigentes políticos de instaurar una AFP estatal y de incorporar el aporte patronal no aparecen entre las propuestas que el Consejo Asesor entrega a la Presidenta de la República<sup>39</sup>.

Entregado el documento, el gobierno instaura un comité de ministros para elaborar el proyecto de ley. Si bien el ministro del Trabajo es nominado formalmente como presidente del comité, Maldonado y Palma dejan en evidencia que la conducción queda en manos del Ministerio de Hacienda tanto por el rol que juega el ministro de esa cartera como por el hecho que el Director de Presupuesto asume la dirección de la Secretaría técnica del comité<sup>40</sup>. De esta forma se aseguraba que en lo fundamental se mantendrían las líneas matrices de la reforma diseñada a fines del gobierno de Ricardo Lagos en la Dirección de presupuesto.

<sup>37</sup> Como señalan Maldonado y Palma (2013b) La propuesta de un Consejo Asesor para la Reforma Previsional se presentó en el programa de gobierno como un cambio en las prácticas de hacer política pública, incorporando la participación de diversos actores en un tema que se relevaba como prioridad. “Tampoco queremos una reforma diseñada sigilosamente en una oficina pública. La reforma previsional que viene será suficientemente importante para el presente y futuro de los trabajadores chilenos como para que ésta sea una reforma ciudadana, capaz de incorporar los aportes de diversos” (pág. 19).

<sup>38</sup> En Maldonado y Palma (2013b) se insiste en que la relación que entabló el Consejo con organizaciones de la sociedad civil no constituía un mecanismo de interlocución sino sólo de consulta y escucha.

<sup>39</sup> Para un detalle de las propuestas ver Maldonado y Palma (2013b).

<sup>40</sup> Es llamativo que los autores señalan que el comité de ministros quedó presidido por el ministro del Trabajo pero a reglón seguido señalan que dicho comité “fue liderado por el ministro de Hacienda, sesionando en las dependencias del propio ministerio”. Véase específicamente la mención de los autores cuando dejan en evidencia que la AFP estatal fue siempre objetada por el Ministerio de Hacienda, lo que puede estar explicando la ausencia de toda mención en el informe del Consejo Asesor.

#### 4. La movilización social de 2011 como prefiguración de una coalición a favor del cambio del modelo previsional y del modelo económico más en general

Probablemente, la sociedad chilena seguirá debatiendo por mucho tiempo en torno al carácter, alcance e incidencia de las movilizaciones sociales del año 2011. En todo caso, existe un relativo consenso en que este movimiento expresó la profunda insatisfacción de las clases medias con un modelo económico y una política social orientada básicamente por los principios de la focalización que, por definición, excluían de sus beneficios a dichos sectores sociales. Al salir de la pobreza, los grupos vulnerables ingresaban al duro escenario donde para acceder a educación, salud y previsión de calidad requerían disponer de recursos que simplemente era imposible generar con los empleos a los cuales podían acceder. Este proceso incidió en que primer gobierno de la derecha desde Pinochet se viera forzado a que la política social tuviera un papel preponderante a lo largo de su período.

Esta movilización es la que rompe la práctica de las elites políticas de escuchar a la ciudadanía para luego hacer lo que desde antes se pretendía hacer, y genera una nueva situación política cuyo alcance está por verse. Sin embargo, y pese a las dificultades para lograr una articulación política con capacidad de incidencia, lo cierto es que se ha puesto en cuestión el lucro en la educación, el rol y la justificación de las grandes ganancias de las ISAPRE en la salud privada y reaparecen con fuerza las demandas que sin mayores discusiones fueron descartadas del debate en torno a la reforma previsional de 2008. Es así como hoy se discute si la AFP estatal es solución o si definitivamente es necesario transitar desde la capitalización individual a otro sistema. Es así también como, incluso sectores de derecha, empiezan a debatir la posibilidad de un aporte patronal para elevar la cotización al sistema.

#### Bibliografía

- Arenas, Alberto (2004), "El sistema de pensiones en Chile: principales desafíos futuros", ponencia presentada en *Seminario internacional sobre sistemas de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Santiago de Chile, 2004, pág. 90 – 105.
- Arthur, Guillermo (2004), "El sistema de pensiones en Chile: objetivos, resultados y desafíos desde la economía política", ponencia presentada en el *Seminario internacional sobre sistemas de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Santiago de Chile, 2004, pág. 133 – 147.
- Berstein, Solange y Rómulo Chumacero (2005), "Cuantificación de los costos de los límites de inversión para los fondos de pensiones chilenos", Superintendencia de AFP, *Documento de trabajo No.3*, abril [en línea] <http://www.safp.cl/files/doctrab/DT00003.pdf>.
- Larraín, Guillermo (2004), "El sistema de pensiones en Chile: objetivos, resultados y desafíos desde la economía política" ponencia presentada en *Seminario Internacional sobre sistemas de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Santiago de Chile, 2004, pág. 147 – 156.
- Maldonado V., Carlos F. y Andrea F. Palma R. (2013a), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: apuntes para un marco de análisis, serie Políticas sociales No. 179, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de Naciones Unidas, LC/L.3660 [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/50755/P50755.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl).
- \_\_\_\_ (2013b), La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de la reforma previsional en Chile, 2005-2008, serie Políticas sociales No. 183, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de Naciones Unidas, LC/L.3665 [en línea] [http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/51436/P51436.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones.xsl#](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/51436/P51436.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl#).
- Ominami, Carlos (2004). El sistema de pensiones en Chile: objetivos, resultados y desafíos desde la economía política, ponencia presentada en *Seminario internacional sobre sistemas de pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: evaluación y desafíos*, Santiago de Chile, 2004, pág. 166-170.
- Schmidt, Vivien A. (2013), "Does Discourse matter in the Politics of Building Social Pacts on social protection? International experiences", Social policy series No.178, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), United Nations Publication, LC/L.3649, [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/50600/Doesdiscoursematter.pdf>.
- Stone, Deborah (2001), *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. Revised Edition, Norton.

## G. Desafíos para el diseño de un Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay

*Maira Colacce*<sup>41</sup>

### 1. De la agenda social a la agenda política<sup>42</sup>

La propuesta de un Sistema Nacional de Cuidados surge de la sociedad civil uruguaya en 2008. La Red de Género y Familia propició una serie de mesas de diálogo con actores públicos, sociales y académicos y promovió investigaciones y publicaciones que difundieron la temática del cuidado entre decisores y actores relevantes. En 2008, el Frente Amplio incorporó el tema en su programa de gobierno, en los siguientes términos:

“Las propuestas a implementar deberán tomar en cuenta el papel estratégico que ocupan las familias en la crianza, socialización y cuidado de las personas. Se requiere adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen igual a las mujeres y a los hombres, teniendo presente que al compartir las responsabilidades familiares de manera equitativa y superando estereotipos de género se crean las condiciones propicias para la participación política de la mujer en toda su diversidad. Por otra parte, también se deben tomar en cuenta las diferentes modalidades de arreglos familiares y generar servicios y programas que constituyan un verdadero sistema integral de cuidados familiares —público/privado— que permita satisfacer las necesidades de los integrantes de las familias en sus diversas edades y situaciones. Se trata de mejorar el bienestar de las familias, buscando la ampliación y reproducción de capacidades humanas”<sup>43</sup>. De una manera u otra la temática está presente en los programas de los cuatro partidos políticos del Frente Amplio con representación parlamentaria, aunque con enfoques y alcances diferentes.

En mayo de 2010, el gobierno creó por medio de una resolución presidencial un grupo de trabajo para analizar la construcción de un sistema de cuidados. Este grupo se conformó en el mes de junio con una amplia participación interinstitucional y concentró su trabajo en la elaboración de un primer diagnóstico y en la discusión de definiciones conceptuales y de lineamientos que guiarían la construcción del sistema. En esta instancia se acuerda la definición de ‘cuidados’<sup>44</sup> y se establece que las poblaciones objetivo prioritarias son:

- Población infantil con énfasis en primera infancia (0 a 3 años).
- Personas adultas mayores dependientes.
- Personas en situación de dependencia por discapacidad.
- Personas que cuidan.

En el caso de infancia esta definición fue central, pues la priorización de los niños de 0 a 3 años se basa en que actualmente en Uruguay no existen servicios con niveles de despliegue importantes que cubran estas edades. Esto no obsta para entender la dimensión de cuidados de la educación hasta los 12 años y del impacto relevante que el tiempo extendido de las escuelas tiene en la vida familiar y de las mujeres. Pero sí representó una definición del alcance del sistema de cuidados en términos de actores públicos comprendidos y, en particular, de la relación con la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP).

<sup>41</sup> Coordinadora del Área de Protección Social de la Asesoría Macro en Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

<sup>42</sup> Esta sección fue elaborada con la colaboración de Andrés Scagliola, Director de la Asesoría Macro en Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social del Uruguay.

<sup>43</sup> Para más detalles, véase [en línea] [http://www.frenteampio.org.uy/files/Programa%202010-2015\\_1.pdf](http://www.frenteampio.org.uy/files/Programa%202010-2015_1.pdf).

<sup>44</sup> Ver sección 2 para una discusión de la construcción de la definición de ‘cuidados’ para el Sistema de Cuidados de Uruguay.

El año 2011 el grupo de trabajo determinó realizar una amplia consulta política y social para posicionar el tema del cuidado en la agenda. Entre el 1 de septiembre y el 4 de noviembre de 2011 se desarrollaron nueve consultas centrales y 23 consultas descentralizadas en todo el país. En las consultas centrales, de amplia participación, se trabajó en tres etapas: en la primera reunión se socializaron los diagnósticos de cada población; en la segunda se debatió sobre los problemas de las personas y de los servicios en relación con los cuidados, y en la tercera se discutieron alternativas de respuesta a la situación. No fue consigna de estas instancias debatir sobre el financiamiento de estos servicios aunque ello estuvo presente en la discusión.

Participaron de los debates más de 3.000 personas en todo el país, representando a más de 1.800 organizaciones. En primer lugar, las conclusiones pusieron sobre la mesa que no se trata de una política “importada” o “de primer mundo” sino de una necesidad sentida por la población. En segundo lugar, instaló la percepción de que no se puede retroceder en la materia y que debe darse una respuesta que suponga el avance hacia un sistema de cuidados.

Durante 2012 y 2013 el trabajo se ha centrado en el diseño de las políticas a implementar, y en la profundización de elementos del sistema que no se habían trabajado exhaustivamente con anterioridad, como el financiamiento, la institucionalidad y la formación de los y las cuidadoras. Por otro lado, a partir de 2013 se empiezan a aplicar algunas experiencias piloto que permiten conocer sobre las nuevas modalidades de intervención que este sistema implica. En suma, la estrategia actual hacia el sistema de cuidados supone:

- Avanzar en experiencias de cuidados en las cuatro poblaciones para las que ya se cuenta con recursos, en la capacitación de cuidadores y cuidadoras, y en las transformaciones institucionales viables en este contexto.
- Sentar las bases de las definiciones políticas y fiscales para el próximo gobierno 2015-2020, así como apuntar a la construcción de consensos sociales e interpartidarios.

En este marco, en las próximas secciones se analizan algunas de las problemáticas surgidas durante este proceso y los desafíos identificados para el diseño de un sistema de cuidados en Uruguay.

## **2. Definición de cuidados**

Definir o acordar qué entendemos socialmente por cuidados y cómo se ubican en el ámbito público en tanto objeto de política pública, implicó un proceso largo de discusión institucional y social. La definición está en construcción incluso en el ámbito académico. En primer lugar, se toman elementos de dos grandes corrientes, el cuidado vinculado principalmente a niños y niñas, y la dependencia o autonomía, generalmente asociado a personas adultas mayores o con discapacidad. En segundo lugar, la bibliografía relacionada con este tema suele recoger exclusivamente tareas no remuneradas, pero recientemente incluye aquellas que son pagas. En todos los casos, en el cuidado se considera central el apoyo a la realización de las actividades de la vida cotidiana. Pero se suman otras actividades, como por ejemplo tareas de limpieza, aquellas asociadas a lo sanitario o educativo y se asocia a componentes de adaptaciones funcionales de la vivienda o a necesidades de rehabilitación de las personas.

Así, cuando se comenzó a trabajar en el diseño de un sistema de cuidados para Uruguay, se hizo necesario definir de qué hablábamos cuando se hablaba de cuidados. Se acordó, entonces, una definición operativa que guiara las políticas que se estaban encarando. El documento aprobado por el Gabinete Social en 2010, en el cual se establecen los principales lineamientos y objetivos del sistema de cuidados define cuidados como:

“Una función social que implica tanto la promoción de la autonomía personal como la atención y asistencia a las personas dependientes. Esta dependencia puede ser transitoria, permanente o crónica, o asociada al ciclo de vida de las personas”.

El cuidado comprende actividades materiales que implican dedicación de tiempo y un involucramiento emocional y afectivo y puede ser realizado de forma remunerada o no (Aguirre, 2011). Así, “la acción de cuidar implica ayudar a otra persona a realizar las actividades de la vida diaria –

bañarse, comer o movilizarse, entre otras-, con el objetivo de incrementar su bienestar y evitar que sufra algún perjuicio”.

Se debe recalcar que esta no es una definición académica, sino más bien operativa, construida por la sociedad y gobierno uruguayo para el diseño e implementación de una política. Implicó la consulta y el trabajo con todos los actores públicos asociados a la temática, la academia y sociedad civil, delimitando qué se entendía por cuidados a la interna del país y para esta política.

### **3. Los tres planos del diseño**

Como ya se mencionó, la etapa en la que se encuentra el sistema de cuidados en Uruguay implica, principalmente, el diseño de los diversos dispositivos que este necesita. Se definieron tres planos en los que se requiere trabajar y que tienen problemáticas y requerimientos diferentes: i) el diseño del sistema en su nivel macro; ii) el diseño de programas novedosos para el sistema de cuidados y; iii) la incorporación del cuidado en programas pre-existentes.

En primer lugar, el plano macro implica el diseño de los grandes lineamientos de este sistema: la definición de qué servicios para qué poblaciones y los modelos de financiamiento, regulación y formación. Una cuestión particular e innovadora del caso uruguayo tiene que ver con diseñar el sistema y los elementos mencionados de forma unificada para las poblaciones que se quiere atender. Así, los modelos de financiamiento, regulación y formación deben diseñarse de modo tal de adaptarse a la atención de primera infancia, adultos mayores dependientes y personas en situación de dependencia por discapacidad. A la vez, deben promover mayor autonomía de las personas que cuidan, la corresponsabilidad entre mujeres y varones en el cuidado y la profesionalización y mejor remuneración de las personas que cuidan de forma paga.

En segundo lugar, se plantea el diseño de programas específicos de cuidado y que se incorporan como novedad a través del sistema de cuidados. A modo de ejemplo se puede mencionar que se están definiendo las áreas de formación y capacitación de cuidadores y cuidadoras profesionales para las tres poblaciones a atender, tanto los currículos como las experiencias de capacitación específicas. Por otro lado, se está trabajando en la identificación de la dependencia para adultos mayores y personas con discapacidad a través de la construcción, validación y aplicación de un baremo de dependencia. Por último, se diseñan e implementan, en modalidad de plan piloto, algunos programas específicos e innovadores: cuidado domiciliario, cuidados institucionales para personas adultas mayores y la utilización de plazas en centros de cuidado privado para niños en situación de extrema vulnerabilidad.

Por último, a partir de que el cuidado se considera un asunto de política pública, han surgido demandas desde programas que existían previamente y se han identificado las necesidades de cuidado como una condición para el cumplimiento de sus objetivos específicos. En especial, aquellos programas que requieren de la presencia de los usuarios donde la participación de mujeres es alta y las pautas culturales de cuidado son las tradicionales, son los que presentan una mayor demanda de apoyo en la materia de modo que ellas puedan participar.

### **4. Desafíos**

Tanto en el proceso de consulta como en el de diseño surge un amplio abanico de desafíos que aún presentan dificultades para la implementación de las primeras etapas del sistema de cuidados.

El primero fue la conceptualización y distinción del concepto de cuidado de otras sectorialidades, tal y como se comentó en la sección segunda. Aun cuando esa definición se logra en ciertas esferas de la sociedad, la articulación de la demanda de cuidado sigue sin ser clara. Hoy en día no existe en Uruguay un sector o sectores fuertes de la población que demanden políticas de cuidado accesibles y de calidad. De todas maneras, a medida que se instala en la palestra pública, esta demanda se está articulando cada vez más<sup>45</sup>. Por ejemplo, en los debates territoriales realizados en el proceso de construcción del sistema resultó patente que las necesidades de cuidado están instaladas, pero resultaba complejo asignarle al

<sup>45</sup> Recientemente, la Central Única de Trabajadores toma la reivindicación, aunque de modo muy moderado.

sector público una responsabilidad en ello. Esto tiene que ver, principalmente, con los roles tradicionales de género y la importancia culturalmente asignada a las familias para llevar a cabo estas tareas.

Asociado a esto, pero en términos más técnicos, la estimación de la demanda latente es un asunto muy complejo. Es difícil para las personas demandar servicios que no existen o consideran que no están destinados para ellas. Sin embargo, la demanda se hace patente en la medida que estos servicios empiezan a estar disponibles. Por ello debe ponerse especial atención al momento de estimar las poblaciones a atender y sus modelos de financiamiento. De ese modo, debe contemplarse una demanda que se sabe está latente y que despertará en la medida que existan servicios de buena calidad. En España este problema se presentó muy claramente al aplicar la Ley de Dependencia.

Respecto al diseño de políticas innovadoras, el cuidado domiciliario como una política impulsada desde el Estado implica un desafío importante. Se deben definir modelos de intervención dentro del hogar que no impliquen altos costos ni gigantescos aparatos técnicos de apoyo y gestión. Por otro lado, las intervenciones dentro de los hogares requieren una regulación específica. Es decir, hay que fijar normas que regulen los casos en los que la estrategia de intervención implica que el Estado contrate, directa o indirectamente, a una persona que entra en un hogar y cuida a una persona que no puede valerse por sí misma. Por ejemplo, la responsabilidad del Estado frente a esa persona que está actuando dentro de un hogar debe establecerse claramente.

Por otro lado, en la discusión respecto de las políticas de cuidado habitualmente se plantea una falsa dicotomía entre el bienestar y la protección de la persona que realiza los cuidados y de aquella que los requiere. Se ve muy claramente en el caso de primera infancia, y se expresa en discusiones específicas que se dieron en Uruguay como por ejemplo, la edad en la cual los niños pueden ingresar a servicios institucionales, la relación entre las licencias por cuidado o maternas, paternas y parentales y los servicios gratuitos de cuidado. Un eje importante para eliminar esta falsa dicotomía es comprender que el cuidado de buena calidad, sea remunerado o no, requiere que la persona que lo ejerce también se encuentre en buenas condiciones. El cuidado implica una relación entre dos personas y se debe velar simultáneamente por el bienestar de ambas.

Por último, un desafío interesante refiere a cómo superar la existencia de fuentes de financiamiento exclusivas para población en situación de pobreza de ingresos, y pasar a modelos más universalistas financiados a través de rentas generales.

## **Bibliografía**

- Aguirre, Rosario (2011), "Personas ocupadas en el sector cuidados", Grupo de Trabajo de Sistema Nacional del Cuidados, ONU Mujeres, OIT [en línea] [http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23313/1/libro\\_snc02\\_v05\\_distribucdigital.pdf](http://www.sistemadecuidados.gub.uy/innovaportal/file/23313/1/libro_snc02_v05_distribucdigital.pdf).
- Programa Frente Amplio 2010-2015 [en línea] [http://www.frenteamplio.org.uy/files/Programa%202010-2015\\_1.pdf](http://www.frenteamplio.org.uy/files/Programa%202010-2015_1.pdf).

## H. Ecuador: la economía política en torno a los nuevos sistemas de protección social

**Pabel Muñoz L.**<sup>46</sup>  
**Andrés Mideros M.**<sup>47</sup>

Ante la invitación de los colegas de la División de Desarrollo Social de la CEPAL para dialogar sobre la necesidad de un pacto social para establecer sistemas de protección más inclusivos en la región (y por ende en Ecuador), nos pareció pertinente organizar y presentar algunas ideas alrededor del caso ecuatoriano, partiendo de una descripción de su situación actual, para luego problematizar lo que supondría, en este escenario, consolidar un sistema de protección social que auspicie la inclusión y la igualdad.

Para nuestro caso, ello implica referirse, necesariamente, al nuevo marco normativo y constitucional que se establece con la Constitución de Montecristi (2008).

Una vez hecho esto, realizaremos unos breves apuntes sobre la economía política que acompaña a un proceso como el ecuatoriano, en el que debemos poner a funcionar algunas de las consignas más progresistas del nuevo constitucionalismo latinoamericano.

### 1. Algunos logros del Ecuador de hoy

Entre los años 2007 y 2012, la economía ecuatoriana creció más rápido que el promedio de América Latina; según datos de la CEPAL, mientras en Ecuador se registró un crecimiento promedio de 4,3% en la región fue de 3,5% (CEPAL, 2012). Este crecimiento ha beneficiado a la población más pobre del país tal como lo demuestran los indicadores de pobreza y de desigualdad de ingreso.

Así, mientras en el año 2006 el ingreso promedio del 10% más “rico” de la población fue 37 veces mayor al del 10% más “pobre”, en el año 2012 esta relación disminuyó a 26 veces (SENPLADES, 2013), situación aún intolerable pero que marca una tendencia de la política pública ecuatoriana desde 2007.

En materia de inversión, las estadísticas del Banco Central del Ecuador muestran cómo la inversión pública (sector público no financiero), en tanto porcentaje del PIB, se ha incrementado de forma sostenida alcanzando el 13% del PIB en el año 2012. La inversión pública durante los años de nuestro gobierno ha sido la más alta de la historia nacional, contribuyendo a un crecimiento de la economía de hasta el 8%, como el registrado en el 2011 (año importante en la crisis última del capitalismo global). Este aumento de inversión ha sido claramente notorio en el sector social, pues cerca de la mitad de los USD 8.000 millones de ahorro que generó la renegociación de la deuda externa fueron destinados al pago de la deuda social. Ello significó que mientras en el año 2006 el pago de la deuda externa representó el 24% del presupuesto del Estado, en el año 2012 fue del 4% (SENPLADES, 2013). Así, el presupuesto del sector social pasó de USD 2.000 millones en 2006 a más de USD 7.000 millones en el año 2012, y más de USD 8.500 en 2013 (Ministerio de Finanzas, 2013).

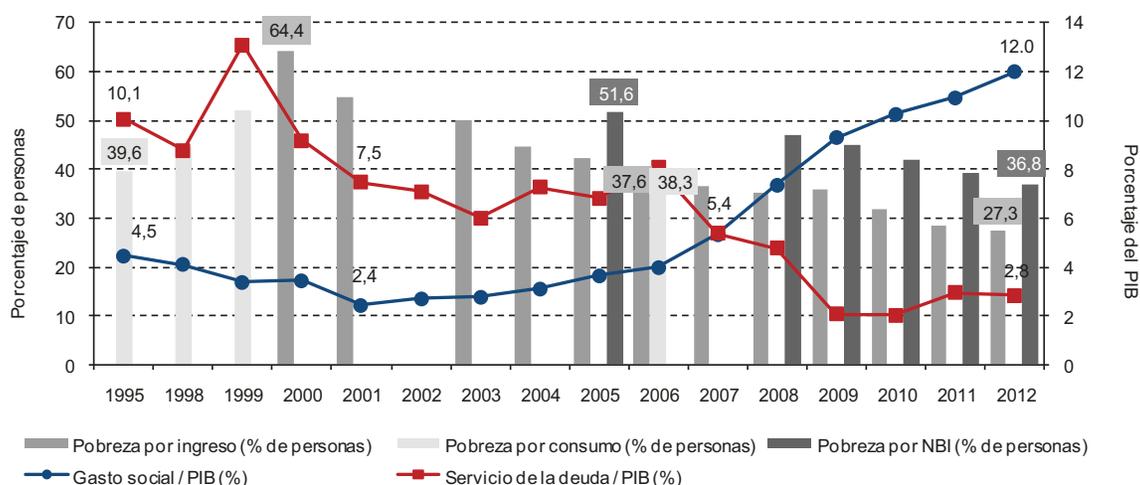
Con respecto a la recaudación tributaria, ésta presentó un importante crecimiento en estos años de gobierno. Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), mientras en el período 2000-2006 se recaudaron USD 29.040 millones, en el período 2007-2012 la recaudación llegó a los USD 40.179 millones. Adicionalmente a este buen desempeño tributario, el Estado ecuatoriano empezó, como no lo había hecho antes, a ejercer autoridad pública y su facultad reguladora, como lo demuestra el hecho de haber renegociado contratos petroleros y aumentar sus ingresos en USD 2.500 millones; haber repatriado reservas internacionales por USD 2.000 millones; haber decidido que USD 386 millones de ganancias extraordinarias de la banca privada se destinen para incrementar de USD 35 a USD 50 dólares nuestro programa de transferencias condicionadas (Bono de Desarrollo Humano).

<sup>46</sup> Secretario Nacional de Planificación y Desarrollo. Gobierno del Ecuador.

<sup>47</sup> Asesor en política social de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. Gobierno del Ecuador.

Actos y decisiones políticas como las anotadas explican, en gran medida, una mejora significativa de los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad.

**GRÁFICO 6**  
**GASTO SOCIAL, SERVICIO DE LA DEUDA E INDICADORES DE POBREZA**  
**EN EL ECUADOR (1995-2012)**  
(En porcentajes)



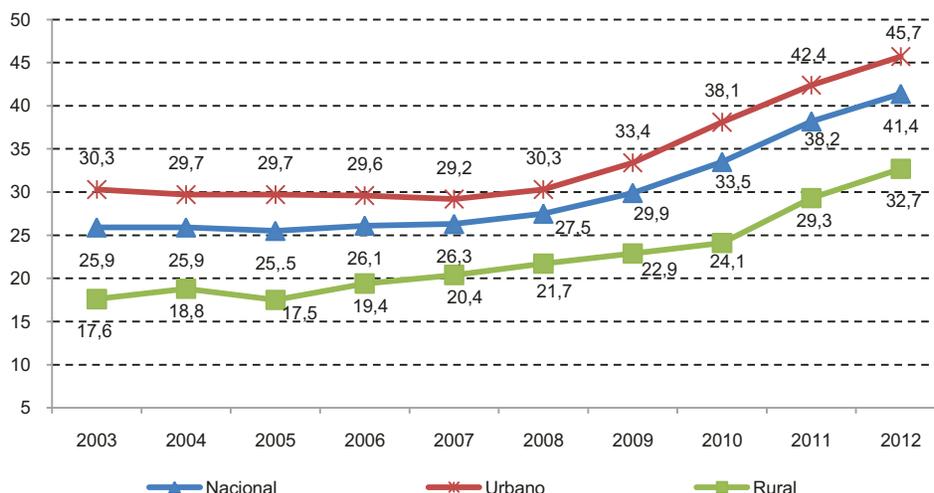
Fuente: Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza en base a cifras oficiales del Banco Central del Ecuador y el Ministerio de Finanzas, 2012.

Entre 2007 (año de inicio del Gobierno de la Revolución Ciudadana) y 2012 se observa una reducción de 10 puntos porcentuales de la pobreza nacional por ingresos. Según datos de la entidad rectora de las estadísticas nacionales (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC), la pobreza nacional por ingresos pasó del 37,6% al 27,3%, mientras que la incidencia de la pobreza extrema cayó del 16,9% a 11,2% (SENPLADES, 2013).

Otro ámbito donde se registran mejoras significativas es en los indicadores de empleo. En este campo tenemos los mejores indicadores de la historia del país, pues, a mediados de 2013 la tasa de ocupación plena se ubicó por encima de la tasa de subempleo. A ello debemos sumar que registramos una tasa de desempleo del 3,9% (INEC, 2013).

Lo descrito anteriormente, más otros factores como la eliminación de la tercerización laboral en el país, han permitido notables incrementos en el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) afiliada a la seguridad social. A nivel nacional, al año 2012 contábamos con el 41% de la PEA afiliada a la seguridad social, 15 puntos porcentuales más que en el año 2007; sin embargo es importante mencionar que la brecha entre el sector urbano y el sector rural, sigue siendo significativa. Mientras en el sector urbano el 45,7% de la población económicamente activa se encuentra afiliada a la seguridad social, en el sector rural este porcentaje llega solo al 32,7% (SENPLADES, 2013).

**GRÁFICO 7**  
**PORCENTAJE DE LA PEA (15 AÑOS Y MÁS) AFILIADA A LA SEGURIDAD SOCIAL**  
*(En porcentajes)*



Fuente: ENEMDUR-INEC, rondas de diciembre.

Finalmente, si prestamos atención a los indicadores relacionados con la desigualdad, podemos constatar que en el período 2006-2012 también verificamos importantes mejoras. Así, el coeficiente de Gini, medido en el ingreso, bajó de 0,54 a 0,47. Esta disminución consta también en los datos de la CEPAL, razón por la cual la Comisión cataloga al Ecuador como uno de los países donde más rápidamente ha disminuido este indicador. Así por ejemplo si consideramos el mismo indicador para la región en el período 2005 – 2012, vemos como la región, en promedio simple, solo pasó de 0,53 a 0,50 (CEPAL, 2013).

La disminución o mejoría de estos indicadores se acompañan y verifican en el hecho de que el país ha alcanzado ya prácticamente todos los objetivos de desarrollo del milenio pactados en las Naciones Unidas, salvo dos casos en los que la línea de base se fijó con problemas de registro en las estadísticas nacionales (desnutrición crónica de niños menores de 5 años y mortalidad materno infantil).

**GRÁFICO 8**  
**COEFICIENTE DE GINI DE INGRESO, 2006-2012**



Fuente: ENEMDUR-INEC, rondas de diciembre.

Como lo señalamos al inicio, nuestro objetivo es preguntarnos cómo, bajo estas condiciones, podemos consolidar un sistema de protección para la inclusión; es decir, un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

## 2. Cómo entender un sistema inclusivo de protección social en Ecuador (Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social)

Algunos analistas en la región consideran que la República Bolivariana de Venezuela, el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador (entre los principales), son países en los que, en sus últimas constituciones, se sentaron bases de un nuevo constitucionalismo latinoamericano de cuño progresista. La actualización y la novedad de debates jurídico-normativos sobre los derechos, sociedad y Estado han sido claves en este sentido.

Así, nuestra Constitución, la de 2008, la de Montecristi o la del Buen Vivir (como se la conoce) es clara muestra de ello. Señalemos algunos ejemplos para desembocar en un tema central para los propósitos de este texto.

Entre otros, el pacto social que rige al Ecuador desde el año 2008 declara al Estado como constitucional de derechos y justicia; propugna el régimen y los derechos del Buen Vivir; establece como deberes fundamentales del Estado la erradicación de la pobreza, la reducción de brechas sociales y territoriales, la garantía de la seguridad social sin discriminación alguna, el fomento del desarrollo sustentable, la distribución equitativa de la riqueza, la gratuidad de la educación superior y la universalidad y gratuidad de la salud y la educación.

La Constitución también reconoce derechos a la naturaleza.

Se concibe a la seguridad social como un derecho irrenunciable de todas las personas, incluyendo a quienes realizan trabajo no remunerado, actividades de auto-sustento, trabajo autónomo y a quienes se encuentran en desempleo. La seguridad social es un derecho en sí mismo, pero además un medio para la generación de capacidades y el ejercicio del derecho a la vida digna.

Esto último se concibe bajo un Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social, el mismo que se encuentra previsto en el artículo 340 de la Constitución como "...el conjunto articulado y coordinado de sistemas, instituciones, políticas, normas, programas y servicios que aseguran el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos reconocidos en la Constitución y el cumplimiento de los objetivos del régimen de desarrollo. El sistema se articulará al Plan de Desarrollo y al Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa; se guiará por los principios de universalidad, igualdad, equidad, progresividad, interculturalidad, solidaridad y no discriminación; y funcionará bajo los criterios de calidad, eficiencia, eficacia, transparencia, responsabilidad y participación. El sistema se compone de los ámbitos de la educación, salud, seguridad social, gestión de riesgos, cultura física y deporte, hábitat y vivienda, cultura, comunicación e información, disfrute del tiempo libre, ciencia y tecnología, población, seguridad humana y transporte".

Como parte de la implementación de este sistema, la Constitución plantea en su artículo 341 que "el Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad. La protección integral funcionará a través de sistemas especializados, de acuerdo con la ley. Los sistemas especializados se guiarán por sus principios específicos y los del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social".

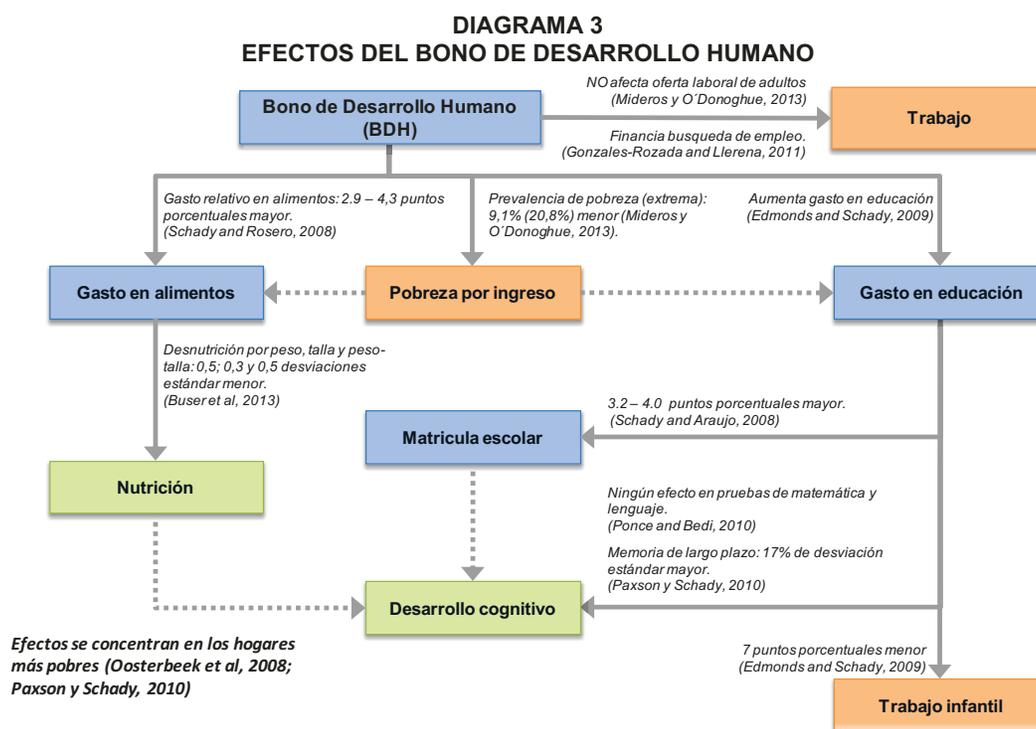
Bajo este marco, uno de los retos más importantes en la gestión de la política pública es lograr el principio de la universalidad, lo cual implica la generación de mecanismos de inclusión que superen la vinculación de la seguridad social con mercado laboral. Es necesario, por lo tanto, generar mecanismos, incentivos e institucionalidad para la inclusión de personas en diversas formas de trabajo, empleo y ocupación. Ello también implica articular regímenes contributivos y no contributivos.

Es en este contexto que podemos y debemos hacer referencia al Bono de Desarrollo Humano, nuestro programa de transferencias monetarias condicionadas. Este bono funciona en el país desde hace 15 años. El 18 de septiembre de 1998 se creó como "Bono Solidario", el mismo que surgió como una *compensación* para las familias "más pobres" del país. La identificación de los beneficiarios se realizó

sin ningún criterio técnico, pues la inscripción de los mismos respondió a su autodeterminación como pobres. El bono terminó siendo un mecanismo para cubrir a las víctimas del ajuste estructural y de la severa crisis financiera de 1999-2000. En el año 2003, el bono solidario tuvo un cambio conceptual y pasó a denominarse bono de desarrollo humano (BDH) y sus objetivos se enfocaron en: i) garantizar a las familias un nivel de consumo mínimo; ii) contribuir con la disminución de niveles de desnutrición y enfermedades prevenibles; iii) promover la matriculación y la permanencia de los niños en el sistema educativo, y iv) mejorar el cuidado de adultos mayores y personas con discapacidad. El bono suponía una transferencia plana de USD 15 mensuales para hogares pobres (representados en la madre de familia) y USD 11,5 mensuales para personas adultas mayores y personas con discapacidad. El 30 de enero de 2007, el BDH se incrementó a USD 30 mensuales tanto para las familias pobres, como para adultos mayores y personas con discapacidad. Bajo el objetivo de recuperar la capacidad adquisitiva de la transferencia, el bono se ha incrementado dos veces adicionales: en el año 2009 se incrementó a USD 35 y en enero de 2013 a USD 50 mensuales (este último incrementó supuso una trascendental decisión de economía política, pues su incremento se financió con las ganancias extraordinarias del sistema bancario privado del Ecuador).

Desde el año 2009, con la última actualización de beneficiarios se logró corregir varios problemas de subregistro y sobregistro y se alcanzó prácticamente al 100% de los beneficiarios que se debían cubrir<sup>48</sup>. Durante estos 15 años se han realizado algunos estudios de impacto del BDH. Por ejemplo, se ha investigado su aporte para aliviar pobreza coyuntural y su contribución en la disminución de la pobreza estructural. En todos los casos la información es positiva. A diciembre de 2012, el BDH había colaborado en reducir la prevalencia de la pobreza en 9% y de la extrema pobreza en 21%. Con respecto a aumentar el gasto en alimentos y en educación, así como en reducir la desnutrición y el trabajo infantil, el BDH también ha sido un instrumento útil.

Como se señala en el Diagrama 3, sus efectos positivos se concentran en la población de menores recursos.



Fuente: Mideros y O'Donoghue (2013) en base a varios autores (traducción propia).

<sup>48</sup> Esta actualización estará vigente hasta el año 2014 en el que se realizará el último "Registro Social", para dar paso a una actualización vía registros administrativos.

No obstante este balance favorable, en la actualidad es necesario discutir su pertinencia, orientación, finalidad y alcance. En este sentido, cabe reconocer que el BDH, más que un programa de transferencias condicionadas, ha sido un instrumento para la protección e inclusión social; es decir, se ha convertido en una prestación de protección, en el componente monetario de un piso de protección social.

### **3. Retos para el año 2017: hacia la erradicación de la pobreza extrema y la construcción de un “piso de protección social”**

Sobre la base de los logros alcanzados desde el año 2007, el país ha formulado y aprobado su nuevo Plan Nacional para el Buen Vivir, que rige para el período 2013-2017. Si bien este Plan contiene 12 objetivos nacionales como máximas de desarrollo, 93 metas, 111 políticas y más de 1000 lineamientos estratégicos, son dos estrategias nacionales las que concentrarán los mayores esfuerzos del país por alcanzar el Buen Vivir: i) la estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva, y ii) la estrategia nacional para la igualdad y la erradicación de la pobreza.

Para los efectos de esta discusión describimos, brevemente, la segunda estrategia. Primero desde cómo se la concibe, hasta reseñar algunos detalles de sus tres grandes componentes.

Así, iniciamos señalando que el Ecuador se ha propuesto, como una de sus prioridades, la erradicación de la pobreza, pues ésta es el reflejo de condiciones de desigualdad, exclusión y violencia que nos resultan inaceptables. Por ello, asumimos el mandato de nuestra Constitución, erradicar la pobreza, como un imperativo ético para construir la sociedad del Buen Vivir.

La estrategia, como es obvio, concibe a la pobreza como un fenómeno multidimensional que expresa condiciones de desigualdad y violencia que limitan el ejercicio de derechos y por ende la construcción de ciudadanía. Su objetivo es *“erradicar la pobreza, mediante el ejercicio pleno de los derechos del Buen Vivir, el fortalecimiento de capacidades y oportunidades, la inclusión y equidad social y el fortalecimiento de la participación ciudadana y el poder popular, para la construcción de una sociedad justa y solidaria”* (SENPLADES, 2013).

En términos más concretos la estrategia para la erradicación de la pobreza busca llegar a las personas, las familias y los territorios que aún no logran ser cubiertos por el principio de la universalidad en la garantía de los derechos. Por ello, se conciben paquetes específicos de política pública con los que se logren cubrir el consumo de alimentos, el fomento del trabajo digno, el acceso a la seguridad social, la universalidad de los servicios básicos de agua y saneamiento, así como el acceso al derecho de la salud y la educación.

La estrategia, por lo tanto, será un instrumento de coordinación y articulación intersectorial de la política pública que comprenda un conjunto de criterios, mecanismos, directrices y acciones diseñadas para enfrentar desigualdades, cerrar brechas y promover movilidad social ascendente.

Para el cumplimiento de estos objetivos la estrategia contiene tres grandes componentes: i) la dotación de servicios públicos para garantizar bienes superiores (derechos), ii) la protección integral a lo largo del ciclo de vida, y iii) la transformación productiva con trabajo y empleo digno<sup>49</sup>.

Respecto a la dotación de servicios públicos de calidad, se prioriza agua segura y saneamiento básico debido a la importancia de su impacto en la reducción de la pobreza por necesidades básicas insatisfechas. Este componente plantea dos líneas de acción:

- Agua segura. Dentro de este derecho se plantea la ampliación de la cobertura de agua por red pública y otros sistemas innovadores a las viviendas que carecen de este servicio.
- Eliminación y tratamiento de aguas residuales. La política de acceso a agua segura debe ir de la mano de políticas de saneamiento ambiental que establezcan condiciones sanitarias

<sup>49</sup> La estrategia en mención será presentada próximamente al Comité Interinstitucional que la lidera y al Presidente de la República, por lo cual estos componentes y lo que se detalle en adelante deben tomarse solo como referenciales. De ahí el hecho de que no se abunde en datos y en su descripción.

apropiadas para la salud de la población (al menos sistemas de alcantarillado sanitario y sistemas de eliminación y tratamiento de aguas residuales).

Respecto a la protección integral en el ciclo de vida, se priorizan acciones de inclusión, seguridad social, cuidados y protección de derechos que garanticen una vida adecuada de las personas a lo largo su vida.

- En protección y seguridad se busca la consolidación de un piso de protección social que permita una garantía mínima del Estado para la población en extrema pobreza. Transferencias monetarias y no monetarias, programas específicos y territorializados de salud, educación y vivienda serán herramientas en este caso.
- Sistema de cuidados y la protección de derechos. Centra sus esfuerzos en niños y niñas menores de cinco años, personas con discapacidades, adultos mayores y personas con enfermedades catastróficas.
- También se contempla mejorar los mecanismos institucionales para la prevención, atención y restitución de derechos vulnerados (con gran desconcentración territorial).

En el ámbito de la transformación productiva se busca la generación de pleno empleo, la inclusión económica y la promoción social. Las líneas de acción de este componente son:

- El acceso a medios de producción y cadenas de comercialización.
- La inclusión financiera, entendida no solo como acceso a crédito, sino también como el acceso a otros servicios financieros como el ahorro.
- El trabajo digno, orientado a la población que no puede generar ingresos por sus propios medios, en los sectores público, privado, y popular y solidario.

En virtud de lo brevemente señalado creemos que la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza será un pilar fundamental del Sistema Nacional de Inclusión y Equidad Social.

#### **4. Conclusiones: apuntes para la economía política de su implementación**

Como se señaló al inicio, uno de los retos más importantes de nuestro país (como de otros de la región) es poner a funcionar algunas de las consignas más progresistas del neoconstitucionalismo latinoamericano; entre ellas, la estructuración de un sistema nacional de inclusión y equidad social, entendido como un sistema amplio, integrado e inclusivo de protección social.

Ello supone la existencia o el despliegue de un determinado tipo de economía política que acompañe su implementación, facilitándola o dificultándola.

En primer lugar queremos hacer referencia a la recuperación de la autoridad pública y la “autonomía del Estado” respecto a las decisiones de política pública. En el campo de lo social, a diferencia de otros como el económico y el productivo con diferentes lógicas de funcionamiento, el Estado había cedido autoridad pública a los organismos de cooperación internacional y ciertas organizaciones no gubernamentales respecto de cómo entender y estructurar la política social.

Lo señalado posibilitó una lógica de funcionamiento que hoy ha sido modificada y genera un proceso de adaptación. Por ejemplo, burocracias nacionales que empiezan a asumir sus responsabilidades, y/o burocracias internacionales o “no gubernamentales” a las que les cuesta ya no incidir directamente en la formulación de políticas públicas. En la práctica, el hecho también puede generar una burocracia que construya la política pública sin canales de participación, y un sector no gubernamental que reaccione de forma “corporativa” a lo que considera una forma “equivocada de entender” la realidad.

En el caso ecuatoriano, por ejemplo, la discusión sobre un sistema integrado de protección social y más particularmente del sujeto de dicha protección, ha evidenciado lo arriba señalado. El momento que nos hemos alejado de la categoría de poblaciones vulnerables y apelado a la protección integral de la persona a lo largo de su ciclo de vida, se han recibido críticas por el hecho de considerar que este enfoque hace perder la particularidad de los sujetos de protección, sean estos niños, niñas, mujeres o adultos mayores.

Más allá de la casuística del caso señalado, lo cierto es que el diseño del sistema del que hemos hablado debe considerar este hecho, pues es importante encontrar un espíritu “dialógico” en su construcción e implementación, para no caer en el diseño “ensimismado” de la política social, ni defender lógicas que obedecieron a un enfoque altamente parcelado y clientelar de lo social, donde se construyeron una gran cantidad de “clientelas” según los discursos de desarrollo vigentes.

En segundo lugar, quisiera referirme a la necesidad de un nuevo paradigma conceptual para la política social. Y es que considero que el paradigma imperante en el país en las últimas décadas siendo adecuado es incompleto. Digo esto porque el diseño de la política social ha tenido su asiento fundamental en el paradigma de desarrollo humano generado por el Sistema de Naciones Unidas desde el inicio de la década de los años noventa.

Hay que advertir que no se plantea un debate con los conceptos ni los enfoques que se encuentran detrás de su formulación, como los de capacidades e igualdad de oportunidades, pero sí problematizar su implementación, pues consideramos que en nuestros países el campo de lo social se volcó o se limitó, casi exclusivamente, al ámbito de la salud y la educación, dejando de lado otros que hoy buscan ser recuperados.

Así pues, si hoy nos proponemos rescatar la importancia de la protección y la inclusión social, estas materias deben estar reconocidas en el mismo núcleo conceptual y operativo que estructure la política social. Ello conlleva, a su vez, un entendimiento nuevo de la protección social, que lo aleje de una concepción paternalista y lo mire más en el campo de la inclusión y la promoción social.

Finalmente, deseamos referirnos a la necesidad de pactos sociales y pactos fiscales que sostengan una ampliación de derechos como la que se necesita en nuestros países.

Este tema es de gran importancia, ya que sería un error creer que la estructura actual de nuestros Estados (estructura impositiva, por ejemplo) pueda sostener en el tiempo la ampliación de derechos y ciudadanía que con justa razón reclaman nuestras poblaciones.

A su vez, el tema también es importante para despegar la idea de que todo proyecto que se funde en un enfoque de derechos, de Buen Vivir, de construcción de una sociedad justa e igualitaria, es estatista per se.

Desde nuestra perspectiva, era evidente que después del fatal neoliberalismo implementado necesitaríamos más Estado (en términos de presencia y fortaleza), así como también es obvio que a un Estado más fuerte lo debe acompañar y dirigir una sociedad aún más fuerte.

Es en este sentido que debe entenderse que un sistema de inclusión y equidad social como el reseñado no solo debe ser producto de un Estado responsable con sus ciudadanos, sino también de sólidos pactos sociales y fiscales. Al final, la protección, la inclusión, el bienestar y el Buen Vivir son un proyecto de sociedad.

## Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2013), *Información estadística*. Recuperado el 31 /12/ 2013, [en línea] [http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB\\_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e](http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/estadisticasIndicadores.asp?idioma=e).
- \_\_\_\_\_ (2012), *Panorama Social de América Latina 2012*. Santiago de Chile.

- INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos ) (2013), *Economía Laboral*. Recuperado el 31/12/2013. [en línea] [www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-encuesta-nacional-de-empleo-desempleo-y-subempleo-enemdu/](http://www.ecuadorencifras.gob.ec/empleo-encuesta-nacional-de-empleo-desempleo-y-subempleo-enemdu/).
- Mideros, A., y O'Donoghue, C. (2013), "The effects of non-contributory social protection on adults' labour decisions", Santa Cruz de la Sierra: Fifth Bolivian Conference on Development Economics (BCDE 2013).
- Ministerio de Finanzas (2013), *Estadísticas fiscales*. Recuperado el 31/12/ 2013. [en línea] <http://www.finanzas.gob.ec/ejecucion-presupuestaria/>.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo) (2013a), "Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza", Quito.
- \_\_\_\_\_ (2013b), "Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017", Quito.

## I. Comentarios generales sobre protección social en América Latina: otros procesos de pacto en América Latina

*Claudia Serrano*<sup>50</sup>

Estoy muy agradecida por esta oportunidad de compartir ideas en torno a los temas de protección social en América Latina. Haré, en primer lugar, un comentario general y después algunos alcances y puntos a destacar en el caso del Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay.

Un tema que ha cruzado la discusión sobre políticas sociales el último decenio es el de la expansión de las políticas focalizadas de ingreso. Hemos criticado la evidencia de una suerte de desplazamiento del área de las políticas sociales desde el mundo vinculado al empleo y la seguridad social a un mundo de la protección social a una población particularmente segmentada por características determinadas. Entonces, habría que hacer esta discusión: ¿qué es lo que dejamos de cubrir al pasar desde un foco de interés centrado en políticas universales vinculadas al empleo para pasar a otras innovaciones que significan protección social, pero que hasta ahora, básicamente, han sido transferencias de ingreso?

En este proyecto de CEPAL nos están proponiendo modalidades más complejas y más versátiles, un concepto más comprehensivo. Creo que aquí hay una discusión que hacer. Pasamos del ámbito de la seguridad social al ámbito de la protección social, y recuperamos de paso, como un activo de la política social, el concepto de derecho, que originalmente sí existía pero que se fue perdiendo en el tiempo.

El proyecto hace una opción interesante porque es mixta. La CEPAL tiene una larga tradición de seguimiento de políticas sociales en América Latina y de programas de transferencias de ingresos. Me da la impresión que este proyecto está mezclando, y me parece valioso e innovador, las dos tradiciones. El concepto que hace este vínculo es el de pacto.

Ahora, sobre el concepto de pacto: ¿en qué se diferencia decir política social que hablar de pacto para una protección más inclusiva? Este es un término que define una lógica de acuerdos en un contexto en el que hay diferentes alternativas que normalmente están en disputa. Estos pactos son acuerdos acotados y suponen una racionalidad o un cálculo: hago un pacto porque para lograr estos resultados acotados calculo que me conviene postergar otras reivindicaciones o beneficios. La idea es priorizar y concentrar esfuerzos para instalar una línea de protección social inclusiva dejando, por el momento, otras cosas de lado. Este es el modo en el que me explico el concepto de pacto: postergo algunas cosas y gano otras.

Otro tema de interés alude al alcance del concepto de pacto. En definitiva, pienso que el pacto es entre los actores políticos, no con la ciudadanía y, siendo así, el primer actor del pacto es el ministro de Hacienda. El pacto es entre las distintas posiciones políticas en torno a los temas sociales en el marco de una restricción estrictamente fiscal, que también alude a la idea de pacto, pero esta vez es el pacto fiscal.

Sobre esta misma idea vale la pena preguntar si este concepto de pacto por la protección social trae el término pacto desde la lógica de la regla fiscal o es un concepto que viene de la sociología política sobre inclusión social, en la lógica de acuerdos sociopolíticos o Estado de compromiso, tal como lo entiende, por ejemplo, Jorge Graciarena. ¿Hay algo aquí de la sociología latinoamericana que valdría la pena recuperar? Lo cierto es que aquí el pacto no es con los actores sociales o con la ciudadanía. Es entre sectores políticos que negocian un acuerdo pragmático y un pacto respecto de uso alternativo de recursos fiscales. Hay casos, claro está, en que se mete la ciudadanía y el pacto se hace más complejo.

Lo importante es que para salir de los acuerdos de las élites hay que informar a la ciudadanía, incorporarla, rendirle cuenta y dialogar. Pero me pregunto si el diálogo es para construir en común objetivos de la política pública o para hacer una suerte de pedagogía ciudadana respecto a las decisiones que se están tomando. ¿Quién decide finalmente? ¿Quiénes son los participantes del pacto?

---

<sup>50</sup> Directora Ejecutiva de RIMISP.

Otro elemento que es importante y que ha sido mencionado es que América Latina atraviesa un contexto favorable para las reformas. Hay una ola que las posibilita y que tiene que ver con la democracia y un despliegue de mayores capacidades institucionales. Hace veinte años estábamos pensando en organismos multilaterales y contratando programas BID o Banco Mundial para introducir reformas institucionales. Hoy día esas recomendaciones o préstamos no están en la construcción de capacidad institucional, sino que en nichos particulares que va enfrentando el desarrollo de los propios países. Y, por cierto, un escenario económico favorable que se ha ido manteniendo en el tiempo. Entonces, este contexto reformista constituye una oportunidad pero también una limitación. En el caso chileno hay una suerte de temor muy grande a tensionar los elementos de base que han construido un contexto de viabilidad para las reformas. Estos elementos son capacidades institucionales, buen rendimiento económico y estabilidad democrática.

Entre las bondades de los programas o políticas que forman parte de estos pactos de inclusión está el concepto de derecho, y que todos ellos tienen o aspiran tener un sustento legal que le da sostenibilidad y permite transparencia, entre otros rasgos.

Un elemento que no se ha mencionado quizás suficientemente, es que todos apelan a la noción de sistema y esta es una innovación importante. No obstante se trate de propuestas sectoriales, son sistémicos y dialogan entre distintos ámbitos. En el caso de Uruguay sobre sistemas de cuidado, señalan que aspiran a ser tratados como sector, es decir, con el estatus que tiene el sector educación o el sector vivienda en la discusión de políticas públicas, pero aboga por este rango para participar de igual a igual en el diálogo entre distintos sectores de acción del Estado. Y esto es una cosa de la que nuestros Estados adolecen, pues la acción pública es sectorial, centralista y compartimentalizada. Por lo tanto, mecanismos que logren estas articulaciones son muy valiosos.

Quisiera hacer una reflexión sobre la economía política de estos procesos. Me pregunto entre quiénes se construye el diálogo y se formula el pacto. ¿Dónde y entre quiénes se construyen los acuerdos? Da la sensación que, en parte, estas decisiones y acuerdos están preacordados antes de entrar a la construcción del pacto, y que este sería solamente un asunto de gestión política. Sin duda, hay casos y casos, creo que el chileno es así. En esta materia hay innovaciones político-técnicas, por ejemplo, las comisiones presidenciales, lo que también ha ocurrido en el Uruguay. Hay que relevar y probablemente exigir más a las comisiones y se requiere reflexionar al respecto. Lo principal es que son comisiones entre diferentes actores pero con posiciones muy parecidas. Es cierto que provienen de ámbitos diferentes, del mundo social, político, técnico, multilateral y otros, lo que constituye la diferencia, pero no es una distinción tan relevante si se está dentro del mismo paradigma de comprensión del campo de lo posible para innovar. Entonces, el cómo se constituyen estas comisiones es importante.

También es muy interesante el rol de economía política que ejerce el parlamento y la dimensión legislativa de la política pública. Si tuve la impresión de que un buen diseño y un buen acuerdo constituían un programa, aprendí que no es así, pues tanto en la discusión técnica como en la discusión propiamente legislativa y presupuestaria, el rol del parlamento es decisivo y puede modificar el diseño original, el proceso de implementación o el perfil de los beneficiarios.

Otro punto que quiero mencionar es la dimensión del conflicto o tensión en la base de nuevos pactos sociales o nuevas reformas de política. ¿Se puede ampliar el rango de acción para acoger de manera pragmática a escenarios complejos de una ciudadanía demandante y volcada a la calle y la protesta? ¿O predomina el apego a un modelo pre establecido respecto del ámbito posible en el que pueden pensarse las reformas o la respuesta a demandas y reivindicaciones sociales? En otras palabras, ¿cuál es el rango para abrirse a reformas o para mantenerse en el marco de una suerte de hegemonía político-técnica que se impone y determina lo que es posible? En Chile hubo un concepto hegemónico bastante ortodoxo de lo que era posible hacer en política social, con una poderosa influencia de criterios de mercado y de Estado subsidiario. Lo cierto es que el espacio de toma de decisiones no es tan dicotómico, pues no remite de manera categórica a uno u otro modelo: pragmático para responder a las demandas o conservador para mantenerse dentro del paradigma aceptado de lo correcto y lo posible. La decisión política se mueve en un campo de negociación y de persuasión. Si uno quiere figurar el mejor diseño técnico, eso tiene limitaciones y se enfrenta a la vida real, que es mucho más dinámica.

Por otra parte, la hegemonía se mueve. Incluso en Chile que ha optado por un camino extremadamente “ordenado”. Un ejemplo notable de esto refiere al conflicto estudiantil a partir de 2011. La trayectoria es de un escenario de reformas continuas y sucesivas a partir de 1990, con distintos saltos en términos de audacia a lo largo del tiempo. Hubo mucha audacia en los años noventa cuando había un escenario político y un acuerdo macro que lo hacía muy posible. Con el tiempo hubo cierto congelamiento, cierta acomodación, y el afán reformista se transformó en un ritmo más bien incremental. Hasta que la ciudadanía nos hizo ver en el año 2011 algo que en parte se debe atribuir a los propios resultados de los 20 años anteriores. Claramente, nos dijo “no va más”. Pero este no va más, no apuntó a problemas de acceso, ni siquiera de calidad de los servicios, que fue el segundo tema que comenzó a plantearse. El tema que se puso en el tapete fue sobre las bases valóricas del sistema y los acuerdos básicos de la sociedad respecto de temas importantes para la ciudadanía. Lo que se puso por delante fue el concepto de ciudadanía y derecho de quienes son parte de una misma comunidad cívica, ya no como cobertura o acceso en el sentido técnico de la política, sino en el sentido de ser miembro pleno de la comunidad. Por ejemplo, ¿a qué tengo derecho como chileno de clase media? Sobre este debate muchas respuestas enfatizaron logros: acceso masivo a la universidad, ampliación de matrícula o llegada de primeras generaciones de muchas familias a la educación superior; pero la protesta de la calle hizo ver que las familias quedaban endeudadas, que había un altísimo porcentaje de deserción y, lo que es peor, para aquellos que superaban estos obstáculos en el camino, la formación y el título obtenidos los colocaba en posiciones poco competitivas porque la formación recibida es claramente deficiente. Por estas razones, la protesta ciudadana desplazó la hegemonía implícita de lo que era aceptable, deseable y responsable en materia de educación pública. Ocho años atrás, afirmar que se ponía fin al lucro de la educación era impensable pues parecía parte del acuerdo implícito asociado a cierto modelo de gestión de los bienes y servicios públicos. Hoy día decir que se acepta el lucro con recursos públicos es impensable dentro de amplios sectores de centro y de izquierda.

Otro elemento es que las coaliciones o sectores que llevan adelante la agenda de reformas no son monolíticas, sino extremadamente conflictivas en sí mismas. Conflictivas en el sentido dinámico de conflicto, pues el conflicto puede ser extremadamente relevante y creativo, aunque complejo. Una vez que se implementan las reformas y medidas, continúan las presiones, los dilemas y las diferencias de posiciones.

Por último, una omisión a mi juicio grave del proyecto que estamos comentando y de la discusión que hemos tenido es la visión centralista y uniforme de estos temas. Todo lo que hemos hablado tiene expresión territorial. Dada mi formación y experiencia, siempre vuelvo a dos puntos, la dimensión de género y la dimensión territorial de las políticas y programas de desarrollo. Celebro la presentación de María Nieves Rico y la inclusión de la dimensión de cuidados y el papel de las mujeres, como se ha entregado acá, de forma integral. Pero no hemos logrado algo similar para mirar territorialmente el desarrollo y la gestión política. Seguimos siendo muy centralistas y monocordes, y resulta que la política social tiene impacto diferenciado sobre los territorios, y que si uno mira las diferencias territoriales, como miró la CEPAL en el informe de desigualdad, el resultado es feroz. Entonces, ¿por qué van a ser homogéneas las políticas de protección social?, ¿cómo dialogan con las autoridades regionales democráticamente elegidas? ¿O no se piensa en la idea de ese pacto?

Si miramos territorialmente se puede pensar con más carne en un dilema que es crucial en esta discusión y que alude a la ecuación protección versus productividad, competitividad, empleo y desarrollo económico. Lo social versus lo económico, pues en el territorio eso sucede. ¿Podría pensarse, por ejemplo, orientar un *cash transfer* a emprendimiento con acompañamiento, o con acoplamiento de recursos regionales, y superar esa definición estrecha que es para incrementar el consumo familiar? ¿Podría utilizarse para incrementar capacidades de los más pobres?, ¿para que puedan autosustentarse como sujetos en sus territorios? Esta es una discusión que no se ha hecho.

Quisiera, para terminar, hacer algunas notas respecto del caso uruguayo, cuestiones interesantes y que son innovadoras. Este sistema se plantea acumular sobre lo que ya existe e innovar. Y dentro de eso, recoge la experiencia del ámbito privado, no solo como un dato para afirmar que las mujeres han estado al servicio del cuidado, sino afirmando que son agentes de la política pública, que pueden ser socias y que, para que ello sea más efectivo, se debe explicitar y declarar el papel que están desempeñando y

apoyarlas, por lo tanto, capacitarlas. De esta forma constituye una oferta mixta, lo que resulta innovador. También lo es la aspiración de ser una nueva sectorialidad, lo que es interesante porque con ese término lo que disputa es poder.

Mencionan entre los temas de conflicto la extensión de las licencias al trabajador o trabajadora para que pueda participar del mundo del cuidado. Se involucran en eso con economía de la salud y la economía del trabajo y recursos públicos, lo que puede significar una pequeña guerra mundial. Y además se meten con un tema que es complejo, que es el abuso ilegal del instrumento de licencias, o permisos para dejar de trabajar para cuidar. ¿Cómo se cuida del abuso?

Otra cosa muy precisa es que todos estos sistemas requieren de un adecuado sistema de seguimiento, evaluación y transparencia. Si ustedes logran un buen sistema de seguimiento, y diría que con cálculo de costo unitario y número de personas cuidadas o atendidas, van a dar sostenibilidad al programa. Se requiere tener ese nivel de precisión para que los parlamentarios sigan aprobando las partidas correspondientes en las leyes anuales de presupuestos, y para que, a la hora del debate por disputar nuevas alternativas de localización de recursos, puedan informarse detalladamente los resultados logrados en todas las dimensiones relevantes para el programa. Estos instrumentos no solo constituyen un perfeccionamiento técnico del diseño de los programas, sino que tienen un componente político. Son un instrumento de negociación para la sostenibilidad. El seguimiento y transparencia son instrumentos políticos sumamente importantes. Esto es relevante para la propuesta de cuidado en el Uruguay, que deberá definir cómo pretende implementarse. Si bien tenemos aquí una propuesta sólida técnicamente, no se está claro si se instala como un sistema o como un programa. ¿Tiene metas por trienios, por ejemplo, evaluables y luego continuables?, ¿cuáles son las metas de cobertura anual? Estas definiciones son un imperativo para poder institucionalizar este tipo de programa.

Para terminar, me parece que aquí hay un tremendo desafío. En el fondo, el marco en el que estamos dialogando es entre políticas universales o políticas focalizadas. Lo que pasa es que las políticas focalizadas se complejizaron, adquirieron idioma de derechos, se instalan como sistemas y afirman una lógica de trabajo integral. ¿Cómo dialoga esta con la lógica universal de derechos sociales? Hay aquí una discusión teórica, política y técnica que es necesario continuar.

## J. La judicialización de la salud en Colombia: el desafío de lograr los consensos hacia mayor equidad y cobertura universal<sup>51</sup>

**Juanita Durán**  
**Rodrigo Uprimny<sup>52</sup>**

El litigio en salud en Colombia comenzó hace casi dos décadas con la adopción del sistema de salud y es actualmente el más intenso de la región (Mastad, Rakner y Ferraz, 2011); además, se ha caracterizado por ser masivo y por tener altos costos para el sistema de salud. En este contexto se han enfrentado los retos de implementar los demás componentes del sistema y avanzar, entre otros, en lograr los consensos hacia la cobertura universal plasmados en la Constitución y la ley. La intervención judicial ha jugado paradójicamente un doble rol: por un lado, ha sido un factor disruptivo en la consolidación de los consensos hacia la cobertura universal debido a los efectos de miles de casos individuales que consumen cuantiosos recursos. Por otro, ha instalado un escenario de promoción de esos mismos acuerdos a través de casos estructurales y colectivos que han adoptado decisiones más allá de los casos concretos. En ello también han incidido los efectos simbólicos que dicha intervención ha desencadenado y la acción del regulador que ha sido estimulada como consecuencia del litigio.

### 1. El punto de partida

El punto de partida en la construcción del consenso sobre la universalización de la cobertura en salud en Colombia se compone de dos momentos. El primero es la adopción de la Constitución de 1991, la que fue el resultado de un proceso de paz y de un movimiento amplio de participación ciudadana por un cambio constitucional, denominado “la séptima papeleta”. El texto fue producto de las deliberaciones de una Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que incluyó a ciudadanos de todos los partidos y de los grupos guerrilleros recién incorporados a la vida civil (Cepeda, 2007).

El texto final aprobado por la ANC, en lo relevante para este artículo, estableció que el derecho a la salud era parte del derecho a la seguridad social, reconocido expresamente como un derecho irrenunciable y sujeto a un mandato de ampliación progresiva a cargo del Estado, con la participación de los particulares (artículo 48). También precisó que la salud era un servicio público a cargo del Estado y estaba sujeto, entre otros, al principio de universalidad delegando en el Congreso la definición de los arreglos institucionales para la prestación de los servicios y la materialización de estos principios y mandatos (artículo 49).

El segundo elemento de este consenso fue la definición de los arreglos institucionales para materializarlo, lo que ocurrió dos años después, en 1993, cuando fue adoptada la Ley 100 que creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). Este sistema de salud se inscribió en la lógica del *pluralismo estructurado* caracterizado por estar “fundado en el aseguramiento y en la competencia regulada” y por haber otorgado “a los particulares la potestad de concurrir para la prestación de los servicios de salud, pero sometidos a la vigilancia y control estatal” (Procuraduría General de la Nación, Centro de Estudios de derecho Justicia y Sociedad, DEJUSTICIA y Agencia Catalana para la Cooperación y el Desarrollo, 2008, pág. 15).

Para dar cumplimiento al mandato de universalización progresiva y al principio de universalidad del derecho a la salud, se adoptó un sistema de aseguramiento con dos regímenes. El régimen contributivo para las personas con capacidad de pago, lo que incluía a trabajadores formales, servidores públicos y trabajadores independientes con capacidad de pago. En este caso se estableció que la

<sup>51</sup> Este documento se basa parcialmente en la investigación realizada para el documento desarrollado para la CEPAL de Uprimny y Durán (2013a y 2013b).

<sup>52</sup> Investigadores del Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad (Dejusticia) en temas de litigio en materia de salud y protección del derecho a la salud, Colombia.

afiliación era obligatoria y se realizaba a través de una cotización mensual basada en el ingreso. A su vez, esta cotización garantizaba el derecho a acceder a un paquete de servicios, Plan Obligatorio de Salud (POS) definido por el gobierno y provisto por un asegurador, las denominadas entidades promotoras de salud (EPS). El régimen subsidiado, por otra parte, fue creado para las personas sin capacidad de pago, cuyo aseguramiento era subsidiado por el Estado. En este régimen también se asignaba un asegurador que debía garantizar un plan de servicios menos robusto que el del régimen contributivo (el POS-S).

En el diseño original del sistema se establecían dos metas específicas en cuanto a la universalidad y la equidad que debían ser cumplidas en 2001: i) una cuantitativa según la cual toda la población debería estar asegurada para ese año y ii) otra cualitativa, en que los beneficios en uno y otro régimen deberían ser iguales. En cuanto a lo primero, se esperaba alcanzar la universalidad, de un lado, a través de la afiliación de la totalidad de los trabajadores con capacidad de pago bajo la expectativa del crecimiento del mercado de trabajo formal. De otra parte, se buscaba la inclusión progresiva de la población sin capacidad de pago en el régimen subsidiado. Para esta ampliación se creó un instrumento de focalización llamado Sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas (SISBEN), con el objetivo de determinar la capacidad económica de los no afiliados y priorizar la afiliación de los más vulnerables. En tanto, quienes no estuvieran asegurados serían atendidos por la red pública a través de subsidios a la oferta. En cuanto a lo segundo, la meta cualitativa, la ley simplemente establecía que correspondía a la autoridad de regulación del sistema, en ese momento el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el diseño de un programa para que sus beneficiarios alcancen el plan obligatorio del sistema contributivo, en forma progresiva antes del año 2001.

Conforme a lo anterior, se podría afirmar que el primer elemento del consenso hacia la universalización y la equidad fue la adopción de un mandato en ese sentido en la nueva Constitución. En parte, su importancia radica en que fue el resultado de un debate que incorporó diferentes partidos y sectores de la sociedad con visiones muy diversas sobre los derechos y, sobre todo, acerca de los derechos sociales como el de salud. A pesar de esas diferencias hubo convergencia en el mandato de universalización que fue incluido en el texto final. Las disposiciones que finalmente se convirtieron en artículos también fueron el producto de amplios consensos materializados en mayorías especiales.

Por el contrario, en torno a la amplitud del consenso en la adopción de la Ley 100 de 1993 y los arreglos institucionales para la universalización se han manifestado varias dudas (López, 2008). Para empezar, el diseño de la ley fue parte de un movimiento mucho más amplio de promoción de modelos de competencia regulada, respaldados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), que tuvieron diferentes niveles de impacto en los países de la región (Lamprea, 2011). Adicionalmente, algunos autores han explicado que fue aprobada precipitadamente y con poco debate al final de la legislatura, en diciembre, de manera un poco sorpresiva<sup>53</sup>. Si bien hay debates frente al alcance de ambos procesos, se podría afirmar que la apuesta por la cobertura universal fue mucho más consensuada que los mecanismos específicos para conseguirla.

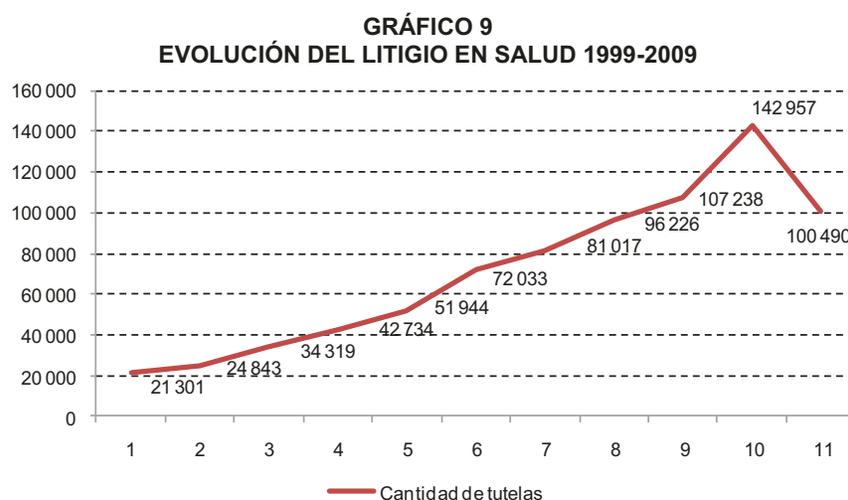
La intervención de los jueces se ha dado sobre la base de estos mandatos constitucionales y arreglos institucionales. Como ya se anunció, esta ha tenido efectos mixtos en la consolidación del consenso hacia la cobertura universal. Debido a la densidad de la jurisprudencia en salud en Colombia hay varios aspectos en los que puede trazarse una injerencia del litigio en estos acuerdos<sup>54</sup>, no obstante en este artículo se revisarán en detalle sólo dos de ellos: la incidencia del litigio individual por servicios no POS y la incidencia de los casos colectivos y estructurales.

<sup>53</sup> Sobre estos procesos de actualización, ver: Giedion, Panopoulou y Gómez-Fraga, 2009.

<sup>54</sup> Por ejemplo, un conjunto de casos interesantes que no son abordados en este documento, es el de las sentencias en las que los tutelantes de bajos ingresos cuestionaban los procesos de clasificación en el SISBEN que tenían incidencia en la priorización de su inclusión. En este sentido, se pueden señalar T-1083 de 2000, T-258 de 2002, T-561 de 2003, T-1076 de 2003, T-121 de 2005, T-596 de 2006 y T-949 de 2006.

## 2. La tensión entre la ampliación de la cobertura universal y el litigio individual

El litigio en salud empezó de manera casi paralela a la adopción del sistema y durante los primeros quince años de vigencia sólo tendió a crecer. En 1999 se interpusieron 21.301 tutelas en materia de salud que representaron el 24,6% del total de tutelas. En el año 2008 fueron presentadas 142.957 que representaron el 41,5% del total. Durante este período la tutela creció más de 200% a una tasa anual mínima de 10% (Defensoría del Pueblo, 2012). El siguiente gráfico muestra la evolución de este crecimiento.



Fuente: Defensoría del Pueblo, 2012.

Los costos asociados al litigio también fueron crecientes durante la década de 2000. Según datos recientes de Redesarrollo, en tanto los costos de los recobros —incluidas las tutelas y los servicios autorizados por los mecanismos administrativos— en 2003 correspondían al 0,9% del total de los gastos, en 2009 ascendieron a 15,9% (Núñez y otros, 2012).

El litigio en salud en Colombia ha sido principalmente individual, en parte debido a la naturaleza misma de la acción de tutela (Optar, Rakner y Ferraz, 2011), y ha tendido a concentrarse en el régimen contributivo que agrupa a los trabajadores formales con capacidad de pago (Centro de Estudios de derecho Justicia y Sociedad, DEJUSTICIA y Agencia Catalana para la Cooperación y el Desarrollo, 2008). Además, según un dato reciente revelado por el Ministerio de Salud se sabe que una porción significativa de los recobros, alrededor del 45%, corresponden a los usuarios de ingresos más altos en el sistema<sup>55</sup>.

Debido nuevamente a la densidad del litigio en salud, es difícil caracterizar el tipo de bienes y servicios a los que se busca acceder. Si bien la mayoría de casos ha buscado el acceso a servicios de salud específicos, también hay numerosas sentencias en las que el debate versa sobre temas administrativos o problemas de oportunidad. El litigio ha tratado principalmente sobre medicamentos aunque las cirugías y otro tipo de tratamientos son también significativos<sup>56</sup>. Si bien al parecer se concentra en servicios de salud cubiertos<sup>57</sup>, según el Ministerio de Salud un poco más del 80% de los servicios recobrados —incluyendo los suministrados mediante tutela y los autorizados por el mecanismo administrativo de servicios no cubiertos—, corresponden a moléculas incluidas pero con modificaciones menores o con diferencias en la forma farmacéutica lo cual hace que sean recobradas como no POS<sup>58</sup>.

<sup>55</sup> Véase la exposición de motivos en el Proyecto de Ley 210 del Ministerio de Salud y Protección Social (2013).

<sup>56</sup> Universidad de los Andes y Banco Mundial (2012), Study on Right To Health Judicialization: analyzing the Colombian Case. Bogotá.

<sup>57</sup> Defensoría del Pueblo (2012).

<sup>58</sup> Ministerio de Salud y Protección Social (2013), *Reforma al sistema de salud*, [en línea] <http://www.minsalud.gov.co/Documents/General/Reforma-salud-febrero-2013.pdf>.

Aunque al parecer la mayoría de las prestaciones recobradas son de bajo valor, un porcentaje importante de los medicamentos recobrados corresponden a “innovaciones de reciente introducción”<sup>59</sup>.

De forma simultánea al crecimiento de la tutela se desarrolló el proceso de implementación de la cobertura universal. En el gráfico 10 se puede ver que el primer pico importante en la ampliación de la cobertura ocurrió con la entrada en vigencia del sistema. En 1993 la cobertura alcanza aproximadamente el 23% y solo con el mandato de afiliación obligatoria en el mercado de trabajo formal, en cuatro años se duplicó pasando a 57,1%. Entre 2006 y 2008 se presentó otro pico importante que ha sido atribuido al uso de la ampliación de la cobertura en el régimen subsidiado para fines electorales<sup>60</sup>.

**GRÁFICO 10**  
**EVOLUCIÓN DE LA COBERTURA DEL SISTEMA**  
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social, 2012.

Aunque el gráfico anterior no permite apreciarlo, el aumento de cobertura ha dependido básicamente de la ampliación del régimen subsidiado debido a que el mercado laboral de trabajo formal se ha mantenido más rezagado de lo esperado. Mientras que en 2000 el 35,2% de la población estaba afiliada al régimen contributivo y el 23,6% al subsidiado, en 2008 el 38,77% estaba en el régimen contributivo y el 50,5% de la población estaba en régimen subsidiado<sup>61</sup>.

No obstante el crecimiento de la cobertura durante casi dos décadas, en 2008, cuando se alcanzó el pico del litigio, no se había alcanzado la meta cuantitativa de cobertura universal, pues llegaba a 89,3%. Tampoco se habían hecho avances significativos en la unificación de los regímenes contributivo y subsidiado, que era la meta cualitativa. Si bien se habían realizado algunas inclusiones puntuales en cada uno de los paquetes de servicios<sup>62</sup>, no existía un plan ni un programa para cerrar esta brecha de manera sostenida e igualar los beneficios.

Este breve recuento de la evolución del litigio en salud y la ampliación de la cobertura universal, muestra que para 2008 había, de un lado, un litigio masivo, individual y costoso. De otro, un conjunto de avances importantes en la cobertura universal que, sin embargo, estaba lejos de las metas fijadas por el propio legislador. La pregunta entonces es qué tanto la obligación apremiante de cumplir órdenes de

<sup>59</sup> Ministerio de Salud (2013). Op.cit. pág. 57.

<sup>60</sup> Denuncias de este tipo han sido publicadas en diferentes medios nacionales y locales. Véase Revista Semana (2008), *Familias en Acción y SISBEN por Votos*, [en línea] <http://www.semana.com/Imprimir.aspx?idItem=93101>. También ha sido reconocido por las mismas autoridades del sector, véase Superintendencia de Salud (2007), Comunicado de prensa: Supersalud anuncia más controles a recursos del régimen subsidiado y al SISBEN, [en línea] <http://www.supersalud.gov.co/Prensa/Comunicado-Cumbre-secretarios.pdf>.

<sup>61</sup> Así vamos en salud. *Aseguramiento georeferenciado*, [en línea] <http://www.asivamosensalud.org/indicadores/aseguramiento/grafica.ver/15> [revisado el 10 de julio de 2013].

<sup>62</sup> Sobre estos procesos de actualización, ver Giedion, Panopoulou y Gómez-Fraga (2009).

tutela y los enormes costos asociados a ella, previnieron un crecimiento más eficiente y acelerado de la cobertura en salud.

En el año 2009, este fue justamente uno de los argumentos en los que el gobierno se basó para declarar una emergencia social y económica en el sector salud. Según explicó el gobierno en ese momento, los altos costos de los servicios no POS que eran constantemente concedidos mediante acciones de tutela, y que debían ser financiados con los recursos del Sistema de Salud, ponían en riesgo el cumplimiento de las demás obligaciones establecidas en la Ley 100, incluida la sostenibilidad y la ampliación de la cobertura universal<sup>63</sup>. El objetivo de la emergencia era poder adoptar, por vía administrativa, medidas para reducir el litigio en salud y aumentar los recursos para su financiación.

No obstante, si bien en teoría este argumento parecía razonable, no pudo ser probado en la práctica. La misma Corte Constitucional llegó a la conclusión de que no existía suficiente evidencia de que el cumplimiento de órdenes de tutela estuviera impidiendo la ampliación de la cobertura. De hecho, según la evidencia presentada por otros actores en el proceso y sintetizada en la sentencia C-252 de 2010 que declaró inconstitucional la emergencia, se encontró por ejemplo que muchos de los recursos del sistema de salud estaban aplicados a financiar deuda interna para otros sectores, lo que llevaba a una iliquidez no imputable a los servicios no POS. También encontró que el aumento de los recobros se debía parcialmente al hecho de que se habían modificado algunos de los requisitos de reembolso que habían llevado a que se presentaran solicitudes de años anteriores. Finalmente, constató que los problemas financieros que podría causar el alto valor de los recobros no cumplía con los requisitos de ser sobrevinientes y extraordinarios –necesarios para poder justificar una declaratoria de emergencia–, pues eran circunstancias que llevaban varios años desarrollándose.

Aun cuando es difícil probar judicialmente el grado de tensión entre los costos del litigio en salud y las dificultades en la ampliación de la cobertura, es razonable afirmar que esta faceta del litigio individual en salud —que alcanzó su mayor intensidad en 2008— impuso una fuerte tensión sobre el cumplimiento de los pactos de ampliación progresiva de la cobertura universal y mayor equidad planteados inicialmente en la Constitución y, en parte, en la Ley. Como se ha señalado en algunos casos, una de las limitaciones para analizar los efectos del litigio en salud es la imposibilidad de contar con análisis de contraste con grupos de control (Optar, Rakner y Ferraz, 2011). Este es justamente uno de los casos en los que no es posible determinar con rigor estadístico cuáles serían los resultados en la ampliación de la cobertura en ausencia del litigio en salud, pues no resulta posible analizar los resultados de la ampliación de la cobertura universal en un universo sin litigio. No obstante, algunos elementos son indicativos de la relación entre uno y otro.

En primer lugar, si bien es posible que no exista una relación directa entre la ineficiencia en la ampliación de la cobertura y la financiación de los servicios suministrados mediante acciones de tutela, es razonable pensar que la segunda ha tenido un impacto en la primera. Tal como se mencionó, es claro que estas últimas han consumido una porción importante del gasto en salud; y también ha consumido buena parte de los esfuerzos de gestión y regulación desplegados en el sector. De allí que sea razonable considerar que con mayor disponibilidad de recursos, y menos casos para atender judicial y administrativamente, es posible que la ampliación de la cobertura habría avanzado de manera más eficiente.

En segundo lugar, dado que existe una tendencia a que el litigio se concentre en la clase media y alta, los intereses de estos sectores están en cierta forma sobrerrepresentados, no sólo ante los jueces y la Corte Constitucional, sino también ante el ejecutivo, que está obligado a priorizar las órdenes judiciales

<sup>63</sup> La emergencia fue declarada mediante el Decreto 4975 de 2009 que señaló entre los considerando que justificaban la declaratoria de una emergencia que “frente al referido aumento de los gastos, los ingresos del Sistema resultan insuficientes para la atención de la demanda de servicios y medicamentos incluidos y no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud, a lo cual se agrega que el Sistema debe, prioritariamente, sostener los niveles de aseguramiento logrados, así como cumplir con la universalización de la cobertura y con el diseño de un plan de beneficios común a ambos regímenes que comprenda las prioridades básicas de salud, según lo ordenado por la Honorable Corte Constitucional”. A lo anterior agregó que “el orden social del país se encuentra gravemente amenazado, toda vez que se ha deteriorado de manera rápida e inusitada la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud y, por lo tanto, está en riesgo la continuidad en la prestación del servicio público esencial de salud, el goce efectivo del derecho fundamental a la salud y la universalización del aseguramiento, con mayores repercusiones sobre la población pobre y vulnerable”, [en línea] [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2009/decreto\\_4975\\_2009.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2009/decreto_4975_2009.html).

y la agenda que estas promueven, en lugar de las políticas públicas que no están respaldadas por órdenes judiciales. Estos intereses están más relacionados con el acceso a servicios de salud y medicamentos sofisticados que con problemas como el de la ampliación de la cobertura o la focalización de los esfuerzos en los problemas de salud que aquejan mayormente a los colombianos, y en especial a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad. Estos últimos elementos son excepcionalmente incorporados al litigio en salud, pues afectan sobre todo a las poblaciones más vulnerables que son las que menos litigan.

Lo anterior conlleva a una presión sobre algunos aspectos de la política de salud en detrimento de otros. Otro ejemplo de ello es el del tipo de prestaciones y servicios que se vuelven prioritarios cuando se analiza la ampliación de cobertura. En este caso el litigio privilegia una visión más curativa e individual de la salud que lleva a sacrificar aspectos más globales y de salud pública de la política como los aspectos preventivos y de promoción.

Paradójicamente, los jueces también han sido, mediante otro tipo de decisiones judiciales, instrumentos de desbloqueo institucional en el avance de los pactos sobre las metas cuantitativas y cualitativas de universalización.

### **3. Los casos estructurales y la reconfiguración del pacto**

Aunque se puede afirmar que el litigio ha creado barreras en la consolidación de los pactos para el avance progresivo de la cobertura universal, también le ha dado sus impulsos más significativos. En este segundo tipo de decisiones, que se han concentrado al final de la década del 2000, no solamente se ha impulsado la consolidación de la cobertura sino que se ha reconfigurado el consenso, ampliando la participación de otros actores sociales y fortaleciendo su coordinación y transparencia en la fijación de las metas y su cumplimiento.

El primer elemento de esta reconfiguración del consenso hacia la cobertura universal es el cambio de la meta para el cumplimiento de la cobertura. En 2006, el gobierno nacional presentó un proyecto de ley para reformar la Ley 100 de 1993. Entre otros incluyó una norma para fijar una nueva meta para la cobertura universal puesto que la de 2001 no se había cumplido. El resultado fue la Ley 1122 de 2007 que dispuso en el artículo 9: “El Sistema General de Seguridad Social en Salud alcanzará en los próximos tres años, la cobertura universal de aseguramiento en los niveles I, II y III del SISBEN de las personas que cumplan con los requisitos para la afiliación al Sistema”. La importancia de la fijación de una nueva meta temporal en la consolidación de la cobertura universal, fue que revivió la importancia de cumplir con ese objetivo que había sido fijado hacia casi tres décadas por el constituyente primario cuando se definió el nuevo orden constitucional; pero en cierta forma reconoció una cierta inequidad, puesto que admitía planes de beneficios diferenciados para quienes estaban en el régimen contributivo y quienes estaban en el subsidiado.

A este esfuerzo se sumaron dos decisiones judiciales que dieron un giro al patrón de litigio descrito con anterioridad. La primera fue la sentencia del 16 de mayo de 2007 adoptada por el Consejo de Estado. Esta sentencia decidió una acción popular en la que determinó que los recursos que debían destinarse a ampliación de la cobertura del régimen subsidiado, con miras a alcanzar la cobertura universal en salud, no habían sido destinados según el mandato de la Constitución y la Ley. Por esta razón dispuso proteger los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el acceso al servicio público de salud.

En la providencia se ordenó: i) la ejecución de los recursos que debían ser destinados a la ampliación de la cobertura dentro del año siguiente, ii) conforme a la asignación que determinara el órgano de regulación del sistema (Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en ese momento), iii) conforme a un conjunto de criterios y un cronograma claramente definidos por los órganos de regulación, iv) el cual debía ser presentado a un Comité de Verificación y Seguimiento conformado por los órganos de control (Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación a través de la Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública), v) el cual además debería recibir informes bimensuales y debía monitorear el cumplimiento de la meta de cobertura universal fijada nuevamente por el Plan Nacional de Desarrollo.

El efecto de esta sentencia en el consenso por la ampliación de la cobertura universal puede ser clasificado como un efecto de “desbloqueo institucional” (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010, pág. 48). El bloqueo en este caso combinaba fallas de coordinación profundas entre los diferentes actores y captura de la inversión de los recursos del sistema en otros intereses y prioridades del gobierno, en detrimento de la protección del derecho a la salud. Desde luego, esta situación no era ampliamente conocida por la opinión pública y debilita la tesis de la tensión entre los recursos que financian el litigio y las restricciones en la cobertura universal en los términos que el gobierno pretendía presentarlo en 2009. Uno de los efectos de esta decisión fue obligar al ejecutivo a contribuir efectivamente al pacto fijado por la Constitución y el Congreso, destinando los recursos al cumplimiento de las obligaciones establecidas en las normas legales. Asimismo, mediante la creación de una mesa de seguimiento integró otros actores sociales relevantes como los órganos de control, estimulando la carga de coordinación y los deberes de transparencia en el cumplimiento del pacto por la cobertura universal.

En esta misma línea una decisión posterior le dio un segundo impulso a este proceso mediante la sentencia T-760 que constituyó un hito en la jurisprudencia en salud. Esta sentencia acumuló 22 procesos de tutela en los que se presentaban diferentes facetas del problema del litigio. El primer avance en esta decisión fue el reconocimiento explícito del derecho a la salud como un derecho fundamental autónomo en contravía de la tradición jurisprudencial de considerarlo un derecho social que sólo era fundamental cuando estaba en conexidad con otro derecho como la vida o la integridad física. El segundo avance es que reconoció que la aproximación “caso por caso” resultaba insuficiente para proteger el derecho fundamental. Por ello decidió adoptar decisiones más allá de los casos concretos e identificó los problemas estructurales que daban lugar al litigio en salud, de los cuales los casos estudiados eran sólo un reflejo e impartió órdenes al regulador para que adoptara medidas para su resolución.

En cuanto a las metas cuantitativas de cobertura universal la Corte no adoptó ninguna medida específica —como hizo en otras materias— sino que avaló los pactos existentes y creó mejores condiciones para que su cumplimiento fuera transparente. La Corte destacó el compromiso por parte del legislador y del ejecutivo en alcanzar la universalidad. También reconoció el esfuerzo que había sido adelantado por el Consejo de Estado en la sentencia antes citada y que ya había llevado a acciones específicas en la ampliación de cobertura<sup>64</sup> particularmente en el período previo a la sentencia. No obstante, reconoció que habiendo incumplido el plazo fijado originalmente en la Ley 100, era necesario adoptar todas las medidas para cumplir el nuevo plazo fijado por el legislador en la Ley 1122 de 2007<sup>65</sup>. En la parte resolutive de la decisión ordenó: “al Ministerio de Protección Social que adopte las medidas necesarias para asegurar la cobertura universal sostenible del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la fecha fijada por la Ley —antes de enero de 2010—”. Adicionalmente, creó una carga de argumentación en caso de que dicha meta no fuera cumplida, precisando que en caso de que alcanzar esta meta sea imposible, deberán ser explicadas las razones del incumplimiento y fijarse una nueva meta, debidamente justificada.

Esta primera decisión fue importante para la consolidación del consenso en torno a la universalización del derecho a la salud al menos en tres aspectos. En primer lugar, partió por reconocer los consensos ya alcanzados en otras ramas del poder público y los usó como punto de partida. La sentencia no interrumpió ni entorpeció esos acuerdos, sino que creó condiciones para fortalecerlos. En segundo lugar, promovió escenarios de coordinación entre los distintos agentes relevantes —en la misma línea que antes había buscado el Consejo de Estado—, pues estuvo acompañada por un proceso de

<sup>64</sup> Mencionó esta sentencia: “En cumplimiento de esta orden, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud ha proferido distintos acuerdos en el año 2008, entre los cuales se encuentran: el Acuerdo 377, ‘Por el cual se establecen los criterios de aplicación de los excedentes financieros de la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía-FOSYGA para darle cumplimiento al fallo del Consejo de Estado’; el Acuerdo 383, ‘Por el cual se adicionan recursos a la Subcuenta de Solidaridad del Fondo de Solidaridad Garantía, FOSYGA aprobado mediante el Acuerdo 376, para dar cumplimiento al fallo del Consejo de Estado con fecha de ejecutoria del 12 de noviembre de 2007 y se dictan otras disposiciones’; y el Acuerdo 384, ‘Por el cual se fijan los criterios de distribución de los recursos del FOSYGA para ampliación de cobertura del Régimen Subsidiado en la vigencia 2008 y se dictan otras disposiciones.’”

<sup>65</sup> Señaló Gobierno Federal: “Gobierno Federal destaca el compromiso general de las instituciones del Estado con el propósito de lograr la cobertura universal. Ello representa un gran avance en la aplicación del principio de universalidad de la seguridad social en salud, contemplado en el artículo 48 de la Constitución. Al mismo tiempo, en vista de que ya se ha presentado un incumplimiento del término fijado en la Ley 100 para la universalización de la seguridad social en salud, enfatiza la necesidad de cumplir con el nuevo plazo que ha fijado el legislador para alcanzar la meta de la cobertura universal.”

seguimiento fuerte. En este ha participado el gobierno, que tiene a su cargo la implementación de la universalidad, pero también agentes de la sociedad civil, órganos de control, organizaciones de pacientes, de profesionales de la salud y la misma Corte Constitucional.

Finalmente, en tercer lugar, abrió un espacio de diálogo y seguimiento al cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura. De un lado, reconoció la complejidad de un proceso como la implementación de la universalización e indicó que era admisible que se presentaran dificultades. Reconoció también un amplio margen al gobierno para tomar las decisiones acerca de cómo alcanzar la meta de la cobertura universal. Sin embargo, le impuso una carga de argumentación que lo obliga a hacer más transparente el proceso y que abre las oportunidades para que otros actores relevantes puedan opinar. Esto ha obligado al gobierno a presentar un plan específico para la universalización, a precisar los recursos previstos para financiarla, a explicar ante la Corte Constitucional y ante los demás actores del proceso de seguimiento cuáles metas se han cumplido y justificar las fallas en su cumplimiento así como a participar en audiencias públicas con estos actores<sup>66</sup>.

Aunque la meta de cobertura universal no ha sido alcanzada ha habido una clara transformación en la manera como este aspecto de la política es abordado. Por ejemplo, el gobierno pasó de explicar la falta de cobertura universal en los altos índices de litigio en salud —como hacía en 2009— a explicar en 2012 que no tenía ninguna limitación económica, pues había asegurado los recursos para la cobertura universal sostenible, pero que por razones técnicas no había logrado depurar las bases de datos y afiliar a la población desafiada<sup>67</sup>.

La Corte también adoptó una decisión específica en relación con la equidad y la cobertura universal, consistente en la igualación de los beneficios en ambos regímenes. Al revisar el avance en la unificación, la Corte encontró que aun cuando la meta era el año 2001, en el año 2008 no se había realizado ninguna acción orientada a su cumplimiento efectivo. De allí la Corte concluyó que existía: “una violación de la obligación constitucional de cumplimiento progresivo a cargo del Estado consistente en unificar los planes obligatorios de beneficios, para garantizar el derecho a la salud en condiciones de equidad. Si bien se trata de una obligación de cumplimiento progresivo, actualmente el Estado desconoce el mínimo grado de cumplimiento de ella puesto que no ha adoptado un programa, con su respectivo cronograma, para avanzar en la unificación de los planes de beneficios (...)”. Con base en lo anterior, la sentencia adoptó dos órdenes. En el caso de los menores de edad ordenó que la unificación se diera en un plazo corto determinado. En cuanto al resto de la población ordenó que se adoptara un programa con fechas y metas precisas. En cumplimiento de esta decisión la Comisión de Regulación en Salud, que es el órgano de regulación que reemplazó al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adoptó el Acuerdo 004 de 2009 unificando el POS para los menores de 12 años. Posteriormente, adoptó el Acuerdo 11 de 2010 que amplió la unificación hasta los 18 años. El Acuerdo 27 de 2011 unificó la cobertura para los mayores de 60 y finalmente está el Acuerdo 32 de 2012 que unificó completamente la cobertura de ambos regímenes.

Los anteriores son efectos del litigio en la universalización y la equidad que podrían ser catalogados como directos y materiales según la clasificación de Rodríguez Garavito. Son directos porque hacen parte de las acciones ordenadas por el juez a las partes del caso concreto y son materiales porque implican “cambios tangibles en la conducta de grupos o individuos” (Rodríguez Garavito, 2012, pág. 539). A estos efectos deben sumarse otros indirectos, que no hacen parte de lo decidido directamente por el juez, pero que también implican modificaciones específicas en la forma de actuar de los actores relevantes. Uno de estos efectos es la incidencia que ha tenido el litigio en la actuación del regulador que ha adoptado diferentes decisiones, no como consecuencia de una orden judicial específica, sino como una respuesta al litigio individual masivo. Algunas de las inclusiones puntuales de servicios antes de que se adoptara la sentencia T-760 de 2008, son ejemplo de ello<sup>68</sup>. Estas inclusiones fueron el

<sup>66</sup> Para conocer todas las decisiones de seguimiento evaluando el cumplimiento de esta orden véase [en línea] <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-760-08/Autos%20especificos/Orden%2029/>.

<sup>67</sup> Véase Auto 133A de 2012 de Gobierno Federal Constitucional de Colombia.

<sup>68</sup> Para ver en detalle el desarrollo de los procesos de diagnóstico y reacción ante el litigio en salud por parte del regulador véase Uprimny y Durán (2013a).

resultado de una reacción sistémica del regulador ante el litigio masivo por ciertas prestaciones. Sus consecuencias beneficiaron a todos los usuarios del sistema más allá de los litigantes de los casos concretos y con frecuencia estas mejorías fueron dispuestas para ambos regímenes como el único esfuerzo tendiente a la unificación (Giedion, Panopoulou y Gómez-Fraga, 2009).

A lo anterior se deben sumar también aquellos efectos del litigio que no se materializan en cambios tangibles pero comportan “modificaciones culturales o ideológicas” en relación con los temas que plantea el litigio (Rodríguez Garavito, 2012, pág. 539). Un ejemplo de ello es la transformación que ha sufrido la manera en la que se perciben los problemas relacionados con el acceso a los servicios de salud y con el sistema en general. El intenso litigio en salud durante casi dos décadas ha llevado a una importante apropiación de los temas de salud por parte de los ciudadanos y de las organizaciones de derechos humanos, que a su vez ha traído como consecuencia su priorización en la agenda de los distintos gobiernos. También ha llevado a que estos problemas hayan pasado de ser formulados en términos de “crisis institucional” a problemas del “derecho a la salud” (Rodríguez Garavito, 2012, pág. 540).

En conclusión, se podría afirmar que en esta segunda etapa el litigio ha contribuido a la construcción de los pactos hacia la cobertura universal y la equidad mucho más de lo que los ha frenado. De hecho ha promovido consensos más realistas y con un soporte técnico político mucho más amplio, que involucran a las tres ramas del poder público y a otros actores sociales que estaban tradicionalmente excluidos. Pero además se han dado en el marco de nuevos escenarios que permiten la reconsideración y el permanente ajuste de los pactos, exigiendo en todo caso una argumentación clara y explícita que permite también el ejercicio del control sobre ellos.

#### **4. Conclusiones: el litigio como barrera y como impulso de los pactos por la universalización**

La primera conclusión al revisar los efectos del litigio en salud y los consensos por la cobertura universal, es que estos han sido ambivalentes. De un lado, en el caso del litigio individual, que ha sido masivo y que involucra prestaciones positivas y que están fuera del plan cubierto, se generan los problemas de inequidad y desbalance financiero. Aunque no sabemos cuál es el alcance de la tensión con la cobertura universal, es claro que este tipo de litigio crea barreras significativas. De otro lado, las decisiones colectivas y estructurales han impulsado la consolidación de estos pactos desbloqueando institucionalmente su cumplimiento, precisando las metas, haciendo más transparentes los procesos de cumplimiento, flexibilizando las condiciones de construcción de los pactos e incluyendo nuevos actores en su definición.

Los resultados para los ciudadanos también han sido ambivalentes. De un lado la unificación de los planes de beneficios ya se consolidó, salvando la vida de quienes se veían afectados por la imposibilidad de acceder a prestaciones básicas y creando un impacto significativo en los usuarios menos favorecidos del sistema que eran los que tenían una cobertura menos robusta. De otro, el avance de las metas cuantitativas ha sido más limitado, pues como puede constatarse en la gráfica 2 ya expuesta, la cobertura para el año 2011 se mantenía en 91,6%. No obstante, estas decisiones han creado condiciones de posibilidad para que el avance de la cobertura sea sostenido y se consolide en el corto plazo. Según señaló la Corte en el Auto 133A de 2012: “El Ministerio manifestó que al cierre del año 2014, técnicamente existirá cobertura universal al lograr el aseguramiento del 99,65% de la población DANE”.

Este contexto también debería permitir avanzar hacia formas más equilibradas de protección judicial en las que se privilegien las decisiones con un efecto general —no individual— debatidas en los escenarios democráticos y reglamentarios definidos por la Constitución y la Ley, pero en las que se mantenga flexibilidad para los casos verdaderamente extremos, siguiendo la vocación humanista y de protección individual que también está reflejada en el texto constitucional. Una propuesta en este sentido<sup>69</sup> sería el ajuste de los mecanismos de protección judicial para que, en principio, los jueces acogieran

---

<sup>69</sup> Esta propuesta fue formulada por uno de los autores de éste artículo mientras se desempeñaba como magistrado encargado de Gobierno Federal Constitucional. Ver aclaración de voto de Rodrigo Uprimny a la sentencia T-654 de 2004, disponible [en línea]

los planes de salud diseñados por las autoridades democráticas y reguladoras, en respeto del principio democrático y de sus competencias técnicas. Esta regla general sólo admitiría excepciones cuando resultara claro que la prestación excluida afectada intensamente la salud, pone en riesgo la vida de la persona o parece discriminatoria. En esos casos, el juez podría exigir de estas autoridades una justificación especial y mucho más fuerte de los motivos de la exclusión, presumiendo que esas prestaciones médicas se entienden incluidas en el derecho a la salud. Si las autoridades democráticas o reguladoras no cumplen con esa justificación exigente, entonces el juez podría ordenar por tutela su inclusión. Conforme a esa visión, corresponde al proceso democrático definir el alcance de esos programas, pero el juez constitucional, al exigir una especial justificación de ciertas omisiones o regresiones en el diseño de esos planes, racionaliza la deliberación social y política sobre el derecho a la salud.

## Bibliografía

- Así Vamos en Salud (2012), *Aseguramiento georeferenciado* [en línea] <http://www.asivamosensalud.org/inidicadores/aseguramiento/grafica.ver/15>.
- Cepeda Espinosa, Manuel José (2007), *Polémicas constitucionales*, Editorial Legis, Bogotá.
- Defensoría del Pueblo, (2012), *La tutela y el derecho a la salud 2011*, Bogotá.
- DeJusticia (Centro de Estudios de derecho Justicia y Sociedad) y Agencia Catalana para la Cooperación y el Desarrollo, (2008), El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos y el sistema de inspección, vigilancia y control del Estado colombiano en materia de quejas en salud, Bogotá.
- Giedion, Ursula, Giota Panopoulou y Sandra Gómez-Fraga (2009), “Diseño y ajuste de los planes explícitos de beneficios: el caso de Colombia y México”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 21 (LC/L.3131-P ), Santiago de Chile, Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre. Publicación de las Naciones Unidas, No de venta S.09.II.G.106 [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/37988/P37988.xml&xsl=/ues/tpl/p9f.xsl&base=/ues/tpl/top-bottom.xsl>.
- Lamprea, Everaldo (2011), *La Constitución de 1991 y la crisis de la salud*. Encrucijadas y salidas, Universidad de los Andes, Bogotá.
- López, Diego (2008), “Sistema de salud y derecho a la salud: historia de su interrelación en la jurisprudencia constitucional”, presentado en el Foro Contexto económico y jurisprudencial del sistema de salud en Colombia, celebrado en Bogotá en junio 2008. Universidad de los Andes, Facultad de Derecho. [en línea] [http://derecho.uniandes.edu.co/derecho\\_uniandes/export/derecho\\_uniandes/facultad/rel\\_eventos3.html](http://derecho.uniandes.edu.co/derecho_uniandes/export/derecho_uniandes/facultad/rel_eventos3.html).
- Ministerio de Salud y Protección Social (2013), *Reforma al sistema de salud*. [en línea] <http://www.minsalud.gov.co/Documents/General/Reforma-salud-febrero-2013.pdf>.
- Núñez, Jairo y otros (2012), *La sostenibilidad financiera del sistema de salud colombiano: dinámica del gasto y principales retos de cara al futuro*, Fedesarrollo, Bogotá.
- Ottar, Mastad, Lise Rakner y Octavio Ferraz (2011), “Assesing the Impact of Health Rights Litigation: A comparative analysis of Argentina, Brazil, Colombia, Costa Rica, India and South Africa”, Alicia Yamin y Siri Gloppen, *Litigating Health Rights*, Cambridge: Harvard University Press.
- Rodríguez, César (2012), “La judicialización de la salud: síntomas, diagnóstico y prescripciones”, en Oscar Bernal y Catalina Gutiérrez (Comp.) *La salud en Colombia: logros, retos y recomendaciones*, Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno, Ediciones Uniandes, Bogotá.
- Rodríguez Garavito, César y Diana Rodríguez Franco (2010), *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*, Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, Bogotá.
- Universidad de los Andes y Banco Mundial (2012), *Study on Right to Health Judicialization: analyzing the Colombian Case*, Bogotá.
- Uprimny, Rodrigo y Juanita Durán (2013a), “Justiciabilidad del derecho a la salud en Colombia y equidad, Mimeo. \_\_\_\_\_ (2013b), La protección judicial del derecho a la salud en Colombia: tendencias, debates y perspectivas, en Instituto del Banco Mundial, Mimeo.

---

[www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-654-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-654-04.htm). El texto que se incluye a continuación está basado parcialmente en la propuesta formulada en Uprimny y Durán (2013a y 2013b).

## K. Pactos y política social: otros procesos de pacto en América Latina

*Fabián Repetto*<sup>70</sup>

Las presentaciones de Marcus Melo<sup>71</sup> y Juanita Durán han sido sin duda muy inspiradoras. Quisiera extraer de ellas algunos elementos generales que entiendo aportan a la discusión más general acerca de pactos y política social. Lo haré por separado en cuanto a cada uno de ambos aportes, aunque seguramente habrá muchos vasos comunicantes entre una presentación y otra.

Considero que es muy pertinente, en la presentación de Melo, avanzar en lo referido a los incentivos. Se trata de una línea argumental que ha tenido mucho eco en la región en los últimos años pero que requiere complementarse, pues en América Latina conviven demandas ciudadanas por nuevos contratos sociales con distintas expresiones de neocorporativismo. En este sentido emerge un aspecto importante que Melo comentó brevemente, pero que creo recoge parte de la discusión general del seminario, que es recuperar la dimensión de pactos que generan ganadores y perdedores. Y esto pone en el centro de la escena el tema del conflicto que, definitivamente en un escenario de nuevos avances, ojalá de avances en la política social de la región, algunos que ganaron mucho en los años noventa van a tener que perder. Por ende, colocar esto en el centro es recuperar la dimensión del conflicto; ahí cobra protagonismo un factor de singular importancia, como plataforma y como telón de fondo; lo referido a tres décadas ininterrumpidas de democracia política en América Latina.

El tema de pactos se ha planteado en distintas dimensiones, más globales o más sectoriales. ¿Cuál es el alcance de esos pactos? Considero que en el caso específico del enfoque de Melo para el caso brasileño, está inscrito en la línea de los pactos globales, a diferencia de un pacto más puntual, sectorial, como es el caso que presenta Durán de Colombia.

Un asunto que quisiera recuperar, que entiendo constituye un tema de singular desafío en la región, está relacionado con el rol de las clases medias en este nuevo escenario de la política social latinoamericana. En clave de incentivos, cabe analizar el impacto del “descrime” ocurrido en la última década del siglo XX, que alejó a los sectores medios del uso de los servicios de la política social en general. Ello jerarquiza la pregunta acerca de qué incentivos tienen los sectores medios para presionar a las élites políticas y a los actores sociales más organizados para establecer pactos que los incluyan. ¿O es que, definitivamente, la opción mercado sigue siendo la preferida para sectores medios con cierta capacidad de compra?

Otro punto fundamental consiste en recuperar el tema de las capacidades; y no solo desde el punto de vista administrativo y fiscal, que por supuesto son condición necesaria, sino también en lo referido a las capacidades políticas. Y en esto emergen dos cuestiones. Por un lado, ¿qué tipo de capacidades estatales se requieren en América Latina para enfrentar la desigualdad en sus múltiples dimensiones y expresiones? Hoy está claro, y el ejemplo chileno es emblemático, de que una cosa es construir capacidades para enfrentar pobreza y otra es el tipo de capacidades para enfrentar desigualdad, con todo lo que eso implica en materia fiscal, en materia de pactos intergubernamentales y otros. Por otra parte, hasta dónde, y es esta una vieja discusión liderada por Theda Skocpol en su momento, se requiere cierto fortalecimiento de capacidades para intentar cambiar hegemonías “desde arriba”, lo que sin duda requiere matizarse porque seguramente éstas no se pueden cambiar sólo desde arriba, ni sólo desde abajo. Tanto en el caso brasileño como en el caso colombiano, contar con un entorno constitucional con un enfoque en derechos es una condición necesaria. Para expandir derechos sociales, las constituciones

<sup>70</sup> Director del Programa de Protección Social del CIPPEC, Argentina.

<sup>71</sup> El autor se refiere a la presentación a cargo de Marcus Melo con el título “Pactos en torno a la protección social en Brasil a partir de la Constitución Federal”, centrada en cómo el marco constitucional brasileño y el pacto social y político que encarna, han influenciado las políticas sociales adoptadas en años recientes. Debido a los tiempos de edición previstos para esta publicación y la apretada agenda de este autor, desgraciadamente no fue posible concretar una versión escrita de su presentación. No obstante, esta puede consultarse [en línea] [http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs\\_programa/pdf/Presentacion-Marcus-Melo.pdf](http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/seminario/docs_programa/pdf/Presentacion-Marcus-Melo.pdf).

en ambos países no son puntos de llegada pero tampoco son puntos de partida. Más bien son hitos importantes de procesos de vida democrática de los dos países, donde es clave la movilización y la participación social preexistente como camino para abrir ventanas de oportunidades.

Por supuesto, también lo marcaba Melo, un activo que existe hoy en la región para avanzar hacia pactos sociales tendientes a conformar una nueva matriz de bienestar, tiene que ver con esta virtuosa combinación de estabilidad económica, crecimiento y mayor espacio fiscal. Esto, por supuesto no es homogéneo en la región, pero vale la pena preguntarse qué pasaría con esos pactos redistributivos en un contexto de cambios negativos en la vida económica, no solamente por el precio de las *commodities* coyunturales, sino ante un escenario eventual de conflictos estructurales en las economías latinoamericanas. En ese eventual contexto, ¿hasta dónde la conjunción de capacidades políticas y administrativas acumuladas lograría amortiguar retrocesos posibles en las reformas sociales alcanzadas en años recientes? En síntesis, no es lo mismo hacer pactos en crecimiento que hacer pactos en retrocesos del crecimiento.

Para concluir esta serie de comentarios que inspiró el aporte de Melo, cabe recuperar la importancia que tiene, en cualquier debate sobre pactos sociales, económicos y políticos, el tema del poder legislativo y judicial. Definitivamente, la cuestión de los pactos no es algo que compete sólo al ejecutivo y sus conflictos internos (por ejemplo entre áreas sociales y las de hacienda o finanzas), o del ejecutivo con actores socio-económicos poderosos, tal es el caso de empresarios y sindicalistas. Entonces, ¿cuenta América Latina con poderes legislativos y judiciales capaces de generar sostenibilidad de eventuales pactos sociales?

En cuanto a la presentación de Durán, ella nos entregó una mirada centrada en un sector en particular, y en ese camino recupera una tendencia crítica de gran actualidad en la región, relacionada con la creciente judicialización de los derechos sociales, en este caso en un contexto post constitucional. Cabe recuperar un elemento presente en el caso colombiano, que también lo está en el caso brasileño y que se vincula al hecho de que en un período como el de los años noventa, de fuerte ataque político-ideológico al universalismo, emerge, al menos en el plano discursivo, y de ciertas creencias en actores clave, la idea de avanzar en materia de cobertura de carácter más universal.

Otro elemento a resaltar del planteo de Durán, es la discusión siempre renovada entre lo contributivo y lo no contributivo, en tanto tiene múltiples denominadores comunes con el debate actual de la política social en América Latina y del tema de los pactos. Definitivamente, cualquier debate sustantivo sobre pactos deberá abordar la pregunta sobre cómo se financian esos pactos en tanto grandes acuerdos, sea a nivel global o incluso de carácter más meso, como puede ser la protección social. Claro está que cuando se hace referencia a lo contributivo y lo no contributivo, no se está haciendo mención solamente a una cuestión fiscal, de cómo se financian los acuerdos y las reformas sociales, sino también a un conjunto de creencias y valores. En parte de América Latina, por ejemplo los países que tuvieron durante un período del siglo pasado una matriz estado-céntrica, aún hoy dan muestra de intereses muy consolidados alrededor del modelo contributivo, representado por un conjunto de actores muy poderosos cuyos intereses es muy importante colocar en el centro de la escena, porque gran parte de la pregunta por los pactos también remite al papel activo o pasivo, con capacidad de veto o sin ella, que en cada uno de nuestros países, en cada uno de los sectores sociales, tienen los sindicatos. El caso colombiano nos muestra que la judicialización de los derechos sociales puede ser promovida por quienes tienen capacidad de voz, usando el viejo argumento de Hirschman. La pregunta central, por ende, es qué acontece con aquellos que no tienen una fuerte capacidad de voz y que sufren la vulneración de sus derechos sociales. Esto vuelve a colocar el tema de qué poderes judiciales existen en América Latina y cuál es su papel en la protección de los derechos sociales que, muchas veces, derivan de pactos generales o sectoriales. Al respecto, un caso bien emblemático suele ser el referido a los derechos de la niñez y adolescencia. En tiempos recientes ha habido avances normativos y de políticas públicas importantes destinados a cambiar el paradigma pre-existente; no obstante, estos avances suelen enfrentar la resistencia de funcionarios judiciales aún inscritos en la ideología de un abordaje ajeno al enfoque de protección de derechos.

Es evidente, entonces, que cualquier construcción política de nuevos pactos sociales pro-derechos que no incorpore la pregunta -y la estrategia correspondiente- de cómo se pueden neutralizar eventuales actores de veto, que pueden ser a veces los poderes judiciales pero en otras ocasiones las burocracias públicas, los empresarios o los sindicatos por citar ejemplos clásicos que no agotan la lista, implicaría quedarse a mitad de camino en el diseño, formulación y puesta en marcha de pactos progresistas. Esto significa, por ende y para concluir, que los pactos juegan su propia suerte no sólo en los instantes emblemáticos de sus promocionadas firmas ante la opinión pública, sino en el día a día de la implementación de sus políticas sustantivas.



## V. Democracia, políticas públicas y protección social en Europa y América Latina<sup>72</sup>

---

### A. ¿Es importante el discurso en la política de construcción de pactos sobre protección social? Experiencias internacionales

*Vivien A. Schmidt*<sup>73</sup>

Los debates sobre cuestiones relacionadas con la consolidación del bienestar social, me han hecho pensar en cómo establecer un paralelo entre las experiencias de América Latina y las de Europa aunque, por supuesto, sería imposible. No obstante, si hubiera que hacerlo de todos modos, gran parte de la discusión sobre los momentos de la constitucionalización y democratización que trajeron consigo la aparición de los derechos sociales y los Estados de bienestar, me hace remontar a las experiencias de los primeros períodos de la posguerra y el nuevo acuerdo socialdemócrata. Por ello, la mención a los proyectos de Beveridge, Marshall, y otros fue muy oportuna, ya que en Europa ese fue el momento en que hubo una especie de consolidación del compromiso con la socialdemocracia y los tipos de derechos sociales que los europeos han disfrutado desde entonces. Pero lo interesante e importante de ese continente es que dicho pacto socialdemócrata ha sido desafiado de manera sustancial y con dureza, por las ideas neoliberales a partir de los años ochenta. Por ese motivo, me referiré esencialmente a la renegociación de los pactos sociales y el intento de recuperar algunos de los derechos o expectativas laborales y sociales.

---

<sup>72</sup> Profesora titular de la Cátedra Jean Monnet de Integración Europea y de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas en la Universidad de Boston, donde es Directora fundadora del Centro para el Estudio de Europa.

<sup>73</sup> Con motivo del seminario que dio origen a la presente publicación y como aporte sustancial al proyecto "Pacto Social para una Protección Social Inclusiva", la Dra. Schmidt preparó un documento que explora con profundidad y mayor detalle varios de los temas abordados en este texto. Se titula "Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?", está publicado bajo la serie Políticas Sociales N° 178 de la CEPAL, y se encuentra disponible en inglés y español [en línea] [http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50600/P50600.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top\\_publicaciones-i.xslt](http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50600/P50600.xml&xsl=/publicaciones/ficha-i.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones-i.xslt).

En tanto la historia de América Latina se ha concentrado en establecer una base sólida de derechos sociales, de democratización, de participación de la ciudadanía en los movimientos sociales y su insistencia en obtener más derechos sociales, entre otros, lo que se aprecia en la Unión Europea es la renegociación de todos esos logros. Desde luego, y por razones bien conocidas, en los años setenta se sucedieron las dos crisis del petróleo frente a lo cual se imponía la necesidad de una respuesta. En la Unión Europea, en Europa en general y también en los Estados Unidos, por supuesto, todas las ideas de respuesta fueron neoliberales. No olvido que en América Latina y, de hecho, en Chile, el neoliberalismo también tiene su historia, pero me centraré, claro está, en Europa y otras experiencias internacionales.

## **1. La política de los pactos sociales y la protección social: ¿importa el discurso?**

Para todo buen estudioso de las ciencias sociales, en especial de las ciencias políticas, la pregunta sería, ¿por qué habría que detenerse en esto? A menudo se escucha: “Bueno, lo que la gente dice no es más que palabrería barata, lo que importa es conocer sus intereses y, a partir de ello, se sabrá lo que hará cada quien”. Pero en mi profesión y los tipos de argumento que expongo, me parece que el discurso siempre importa. No solo en el éxito de los pactos sociales, sino también en su fracaso. En lo que se refiere al cambio del contenido del pacto social a partir de los años ochenta, bajo la influencia de la globalización y el neoliberalismo, no se trata únicamente de las ideas, sino que también es cuestión de debates políticos y políticas. Se trata de procesos interactivos de negociación y comunicación, es decir, que los agentes de políticas hablen entre sí y negocien qué tipo de reformas serían convenientes y necesarias. Pero también es cuestión de comunicarse con el público en general. Hay que intentar legitimar todo esto e incluir al público en el debate, por lo que se puede decir que, efectivamente, es cuestión de poder y coacción, pero no se trata solo del poder de coacción e imposición que tienen algunos intereses. También se trata del poder de persuasión, y está claro que los pactos sociales más exitosos son aquellos donde se ha logrado persuadir a la gente de hacer las cosas de otra manera.

Así pues, lo primero que haré es definir el institucionalismo discursivo y plantear en qué medida este encaja con otros tipos de institucionalismo en las ciencias sociales. Luego me referiré a las diversas ideas respecto a la protección social, lo que en esencia implica analizar la forma en que el acuerdo de la posguerra ha sido cuestionado por las ideas neoliberales, porque es evidente que las ideas también son importantes. Debo aclarar la razón por la que utilizo el término “discurso”, aunque esto espantaba a mis colegas de las ciencias políticas, sobre todo al principio, cuando me decían: “Ah, ¿cómo se te ocurre hablar así? Es un término demasiado posmoderno; nadie te tomará en serio, Vivien. ¿Por qué no usas el término conversación?” Lo que sucede es que “discurso” no solo se refiere al contenido de lo que se dice, o sea, a las ideas, sino también a los procesos interactivos, y por eso preferí ese término. No se trata solamente de las ideas cambiantes sobre la protección social, sino de las interacciones discursivas: quién habla con quién sobre qué, cuándo y dónde. Presentaré algunos ejemplos comparativos a fin de ilustrar los tipos de pactos sociales e interacciones discursivas a que me refiero.

## **2. ¿Cómo se explica el discurso?, ¿qué es el institucionalismo discursivo?**

Como acabo de puntualizar, aunque el contenido de lo que se dice es importante, no se trata solo de eso, sino que hay que referirse a las ideas en tres diferentes niveles de generalización. Creo que eso es primordial. En materia de políticas, al nivel más superficial existen ideas; además, hay programas de políticas, que son ideas programáticas mucho más amplias, como los paradigmas de Kuhn, y también hay filosofías profundas. Y si nos preguntamos qué cambia y qué no, las filosofías arraigadas en la socialdemocracia, el neoliberalismo y el liberalismo en general son las que más tardan en cambiar; los programas de políticas pueden evolucionar mucho más rápidamente, pero en cualquier caso pueden perdurar más que las políticas específicas. También hay que pensar en los tipos de ideas, cognitivas y normativas: los argumentos cognitivos aluden a la necesidad y la validez científica (social) de las ideas; los argumentos normativos se refieren a su legitimidad y su concordancia con los valores (antiguos o emergentes) de la estructura política. Luego están las distintas maneras de presentar las ideas: puede ser

en forma de narrativas, marcos, prácticas, mitos, metáforas, símbolos, recuerdos colectivos, y muchas otras formas utilizadas en la bibliografía especializada.

Pero no se trata simplemente de ideas, aunque gran parte de la literatura sobre ciencias políticas se mantiene en ese ámbito. También habría que ver quién dijo qué a quién, dónde, cuándo, cómo y por qué. Con esto me refiero a un discurso coordinativo en el ámbito de las políticas, y esto implica que los agentes políticos se reúnan y dialoguen. Se puede pensar en comunidades discursivas sobre políticas, ya sea en tanto comunidades epistémicas de personas con ideas afines o coaliciones promotoras que también incluyan a los agentes políticos, además de toda la variedad de formas en que aquellos que no son agentes políticos ni de políticas contribuyen a generar ideas para la reforma de los sistemas de bienestar y la reforma laboral. Por supuesto, también están los agentes de políticas que tienen el poder de promulgar normativas y políticas públicas. Por lo tanto, hay un discurso coordinativo en la creación de ideas acerca de las políticas. Pero ello no quiere decir que esas ideas sean lo que se lleve a la práctica. Un problema frecuente en la bibliografía sobre políticas es la suposición de que una vez que se hayan definido las ideas y exista una coalición que las promueva, ya todo está resuelto. Pero no es así, pues hay otra parte del proceso interactivo y discursivo en la esfera pública que también debemos examinar: el discurso comunicativo en la esfera política.

El discurso comunicativo es el marco en que los líderes políticos suelen insertar las ideas desarrolladas en el discurso coordinativo dentro del ámbito normativo y reproducirlas en un lenguaje asequible al público en general. Allí se produce el debate y la deliberación con la intervención de los medios de comunicación, precisamente, como ‘mediadores’ junto con los líderes de opinión. Es importante pensar en las dos facetas de las interacciones discursivas: no solo es cuestión de cómo elaborar las políticas, sino de cómo persuadir a los demás de su necesidad. En ese contexto me refiero a los emprendedores en materia de ideas, que son los protagonistas, que pueden ser agentes políticos o de políticas, y que promueven tales ideas. En la bibliografía se habla de emprendedores de políticas, pero los emprendedores en dichos ámbitos tienen distintas formas y motivos para hacer lo que hacen. Recientemente, se me ocurrió que debíamos clasificar a los emprendedores en ideológicos, pragmáticos u oportunistas. Los emprendedores ideológicos creen de veras en lo que hacen. Margaret Thatcher es un ejemplo perfecto de ello. Un emprendedor más pragmático es el que puede creer o no en la filosofía de base, simplemente quiere obtener resultados, y lo más probable es que no crea en ningún tipo de filosofía de base, pero está dispuesto a hacer concesiones. Tal vez Tony Blair sea un emprendedor pragmático, aunque algunos afirmarían que más bien fue ideológico, en tanto otros dirían definitivamente que no, que Blair fue un oportunista total.

En cuanto al concepto de emprendedores oportunistas, ya sabemos lo que significa. Berlusconi es un ejemplo perfecto. Pero lo importante es que, cuando se piensa en los emprendedores ideológicos, sobre todo en lo que a reformas se refiere, solemos percibirlos con una perspectiva desde arriba. Muchas veces se cree que los emprendedores ideológicos son cierto tipo de líderes políticos o líderes de políticas. Pero no, pues en esta categoría también se pueden incluir los movimientos sociales, cuya perspectiva parte desde la base. De hecho, muchas de las ideas más importantes en cuanto a la reforma del sistema de bienestar han emanado de las bases, para luego ser asumidas por los agentes políticos y de políticas que las usan como punto de partida. Lo más importante es que el siguiente elemento de este enfoque es que hay que pensar en el contexto institucional. Uno de los problemas principales de quienes se centran en las ideas y el discurso es que hacen demasiado énfasis en su importancia, y no hablan de los límites o restricciones que existen, ni del efecto que tiene el contexto institucional en cuanto a generar limitaciones u oportunidades.

Tampoco tengo reparos en referirme a los otros tipos de institucionalismo, los tres neoinstitucionalismos más antiguos: el de la elección racional, que se centra en los incentivos, y también el institucionalismo histórico enfocado en senderos de dependencia (*path dependency*). En tanto la elección racional se centra en los actores racionales, personas que saben, hacen y logran lo que quieren, siempre en torno a los intereses, el institucionalismo histórico no se centra en actores sino en las instituciones que en gran medida restringen y determinan lo que pueden hacer los actores. Esto también es importante, pues las instituciones son decisivas, pero no lo determinan todo, y parte del problema es que con el institucionalismo histórico se pasa de una especie de determinismo

economicista de la selección racional a una suerte de determinismo histórico o institucional. También existe el institucionalismo sociológico que se concentra en la cultura y la forma en que esta se enmarca, y es más afín al institucionalismo discursivo, pero tal enfoque también tiene limitaciones. Si se acepta el criterio de que la cultura condiciona al individuo, ese enfoque puede parecer que da un carácter determinista a la cultura. El motivo por el que concebí el término “institucionalismo discursivo” es, en primer lugar, que apenas hay cabida para las ideas y el discurso en dos de los otros tres institucionalismos (excepto el sociológico, que sí se basa mucho en las ideas), pero en realidad ninguno de los tres sirve para explicar la dinámica del cambio o la continuidad. Lo que más me interesa es encontrar la clave de “cómo explicar el cambio”. De hecho, en el debate de ayer, cuando se empezó a hablar del cambio, todo giró en torno a las ideas de las personas, a los líderes emprendedores, o a los movimientos sociales desde la base que aportan ciertas ideas y participan en deliberaciones, entre otras cosas. Por lo tanto, en parte, la razón de proponer el institucionalismo discursivo no es reemplazar los demás institucionalismos, sino afirmar que estos últimos ya nos han revelado gran parte de lo que necesitamos saber, y por eso pueden facilitar antecedentes para un enfoque institucionalista más discursivo. Ese es el tema sobre el que me referiré en adelante.

Solo para ser más específicos, el marco institucional formal es vital para la negociación de pactos sociales, así como para la reforma del Estado de Bienestar y de los mercados laborales. Examinemos, por ejemplo, las estructuras políticas simples frente a las complejas. En las estructuras políticas simples, donde la actividad de gobierno se canaliza por lo general a través de una sola autoridad, suele haber un estilo unitario y estatista de formulación de políticas e instituciones mayoritarias. Entre las estructuras políticas complejas, están los sistemas federales o regionales, corporativistas y de representación proporcional. Y podemos adentrarnos más en el tema, por ejemplo, determinando si los mercados laborales presentan relaciones coordinadas o descentralizadas. Pero es importante señalar, en cuanto a los contextos institucionales, que también hay un aspecto discursivo. ¿Cuál es el significado que trasuntan las ideas? ¿Cuál es la lógica de la comunicación? Además, en las diferentes culturas y países, hay significados dispares para iguales vocablos, distintas lógicas de la comunicación, de lo que la gente espera y de quién habla con quién.

Por citar solo un ejemplo, en Francia y el Reino Unido, que tienen estructuras políticas simples y, con frecuencia, un único sistema de actores en las áreas de las políticas económicas y laborales, para legitimar las políticas formuladas por una élite reducida, el elemento más importante es el discurso comunicativo hacia el público en general. Por el contrario, en Alemania y los países escandinavos hay un discurso coordinativo mucho más importante entre los agentes de políticas para llegar a un acuerdo entre la gama más amplia de actores involucrados en la toma de decisiones y un discurso comunicativo bastante más atenuado hacia el público en general.

### **3. Las cambiantes ideas filosóficas sobre la protección social y los pactos sociales**

Como he indicado en la introducción: nuestro punto de partida en el período de posguerra es el pacto socialdemócrata. Si se quiere explicar esa etapa según los conceptos de Kuhn, se puede decir que este es el paradigma neokeynesiano. Pero también podemos recurrir a Polanyi y hablar del movimiento social de posguerra en oposición al movimiento de mercado de los años veinte, con garantías para los trabajadores en materia de derechos laborales, funciones de coordinación salarial y protecciones sociales, partiendo del supuesto de que estas condiciones aumentarían con el paso del tiempo. Luego vino el desafío de los años setenta, con el fin del sistema de Bretton Woods y las dos crisis del petróleo. El neoliberalismo se mantuvo a la espera durante todo el período de posguerra, con ideas que se habían ido formando durante mucho tiempo, pero que se afianzaron en este período. En el libro titulado *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy* [El liberalismo resiliente en la economía política de Europa] (publicado en coautoría por Cambridge University Press en septiembre de 2013), se analiza la importancia de las ideas neoliberales en toda una gama de sectores y países diversos. Los autores del libro coincidimos en que el desafío neoliberal comenzó, esencialmente, en los años setenta, aunque se dejaba entrever desde antes, con ciertas ideas básicas que probablemente sean bien conocidas aquí en Chile. El neoliberalismo se centra en los mercados competitivos, el libre comercio y la movilidad del

capital; está respaldado por un Estado exiguo que promueve la flexibilidad de los mercados laborales; promulga reformas estructurales y reduce la dependencia de la seguridad social, entre otras cosas. Lo que se puede apreciar es que estas ideas desafían en particular las relaciones corporativistas, están a favor de que las empresas esencialmente fijen los salarios y se descentralicen los mercados laborales, eliminando los sindicatos en muchos casos (aunque esto depende de la variante de neoliberalismo, pues en el *ordoliberalismo* definitivamente no ocurre así), y que el Estado de Bienestar se reduzca a un mínimo básico. Creo recordar que ayer alguien mencionó el impuesto negativo sobre la renta; es cierto, pero se trata de un mínimo básico y se supone que no vaya más allá de ese nivel, pues la idea es promover la responsabilidad individual.

#### **4. Del acuerdo de la postguerra hasta hoy**

Resulta interesante señalar que hay distintas fases en las políticas: antes me referí a las ideas filosóficas subyacentes del neoliberalismo, pero además han habido diversas etapas en relación con las ideas y programas de las políticas aplicables a la reforma laboral y del bienestar. Desde mediados de los años setenta hasta principios de los ochenta, los programas neoliberales se centraban en la reforma macroeconómica. Margaret Thatcher vino y dijo: “todo es cuestión de monetarismo”. Específicamente, las políticas de saneamiento de las finanzas públicas (*fiscal consolidation*) y de respaldo de la moneda que tuvieron a Alemania como precursora, sirvieron como ejemplo para el giro thatcheriano que se reprodujo en un país tras otro en el resto de Europa. Después vinieron otras políticas, pues al hacer las reformas macroeconómicas e imponer la austeridad presupuestaria que estas implicaban no quedaba dinero para el bienestar. Es muy sencillo. Resultaba mucho más difícil financiar todas las protecciones sociales, por lo que se observó un cambio de enfoque sobre el trabajo y el bienestar. No he mencionado que también se procedió a la privatización, la desregulación y cosas por el estilo, pero eso no forma parte de este documento.

Durante los años ochenta y noventa, la atención se centró en la reforma del trabajo y el bienestar. En cuanto al trabajo se decidió facilitar los despidos y la contratación, crear más puestos de trabajo a tiempo parcial y temporales, y descentralizar la negociación hasta los niveles de sector y empresa. En la esfera del bienestar, los nuevos riesgos sociales se contrapusieron a los antiguos. Resulta interesante señalar que surgió un nuevo discurso sobre los riesgos sociales del momento. Al mismo tiempo, en relación con los riesgos sociales anteriores, lo que en esencia se trató de hacer fue contraer las nóminas de la seguridad social, restringir las prestaciones, reducir los costos de los servicios sociales y, si no era posible deshacerse de esos servicios, se debían mercantilizar y someterlos a la competencia. No obstante, si la idea era reducir las prestaciones en el caso de los riesgos sociales anteriores (relacionados con los de adentro, es decir, los beneficiarios del Estado de Bienestar de posguerra), en el caso de los que nunca habían tenido esas prestaciones (los de afuera, es decir, las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes), se insistió mucho más en el trabajo.

Las propias políticas se referían a la activación de los mercados laborales, incluida la educación, la capacitación, las oportunidades de trabajo, el subsidio al empleo para jóvenes y desempleados, así como los servicios de guardería para que las mujeres pudieran ir a trabajar. En este caso, lo que solía suceder era que se reducía la igualdad de resultados y se aumentaba la igualdad de oportunidades. Más o menos entre los años 2000 y 2010, todo este proceso continuó, aunque también se hizo hincapié en políticas más activas sobre los mercados laborales, y el modelo danés ganó muchísimos adeptos. Sin embargo, cuando se desató la crisis de la zona del euro en 2010, la Unión Europea (UE) propugnó la austeridad y las reformas estructurales para los países que enfrentaban dificultades. Las diferencias entre las reacciones de los países del norte y del sur eran patentes: por lo general los del norte promovían la austeridad ordoliberal. Pero luego profundizaré más sobre ese tema.

#### **5. Cambios en las ideas sobre el papel del Estado**

En los años ochenta, solo se hablaba de retiro del Estado, pues los neoliberales conservadores reclamaban más espacio para los mercados. Sin embargo, como se sabe, desde el instante en que se procedió a la desregulación total, resultó ser que nada funcionaba y hubo que volver a imponer regulaciones. Pero los neoliberales no tenían ninguna filosofía a este respecto. En la filosofía básica del

neoliberalismo, no había ningún programa de políticas que los orientara sobre esto. Las nuevas ideas solo fueron posibles con la llegada de los socialdemócratas, de mediados a finales de los años noventa, quienes propugnaban una mayor intervención del Estado. Los socialdemócratas se inspiraron en el neoliberalismo y pensaron: “Está bien, combinaremos algunos aspectos del neoliberalismo con la socialdemocracia y todo funcionará; si no, ¿de qué otro modo vamos a retomar el poder?”. Su solución consistió en dar mayores potestades al Estado para hacer que los mercados funcionaran mejor. Pero es evidente que esto contravenía los principios cardinales del neoliberalismo, que se basa en limitar las funciones del Estado. Sea como sea, se pasó de la contracción al aumento de la intervención de Estado. A partir de la segunda década de este siglo, o sea, la de 2010, lo que se observó fue una intervención mucho mayor del Estado supranacional de la UE, que deseaba reducir el alcance de la seguridad social y poner en marcha reformas estructurales, sobre todo en los mercados laborales. Era cuestión de austeridad ordoliberal y pactos sociales restrictivos.

En el libro que mencioné sobre el neoliberalismo, fui coautora del capítulo sobre el Estado donde se afirma que la transformación del Estado neoliberal, en lugar de alguna forma de neoliberalismo estatal da como resultado un “neoestatismo liberal” porque, si bien el Estado se hace mucho más neoliberal, también es neoestatista. El Estado tiene una presencia mucho mayor que antes, pero de un tipo diferente a la del pasado. Así pues, si nos fijamos en lo que sucedió con el trabajo o los mercados laborales, hubo un triunfo del neoliberalismo. Los Estados Unidos y el Reino Unido quebraron a los sindicatos aunque, como veremos, Irlanda actuó de manera diferente.

Resulta interesante señalar que en la Europa continental y septentrional, ya que no podían deshacerse de los sindicatos si querían seguir la línea del corporativismo, se optó por la vía de la liberalización gestionada con principios corporativistas. Se buscaba concertar nuevos pactos sociales para promover la competitividad de las empresas. Otro dato interesante es que las políticas de activación de los mercados laborales dieron resultado en algunos países, como Dinamarca, pero no en otros, como el Reino Unido. Este tema será retomado más adelante.

Pero, en esencia, en lo que se refiere al trabajo, el neoliberalismo triunfó. En cuanto al bienestar, el resultado fue lo que Maurizio Ferrera, en otro capítulo del libro ya mencionado, describe como “neoasistencialismo liberal”, o sea, una nueva síntesis. Es que en realidad la socialdemocracia siguió siendo la filosofía subyacente; el neoliberalismo no la suplantó en absoluto. La socialdemocracia se mantuvo como ideario aunque se le hubieran superpuesto ciertas políticas neoliberales. De este modo se promovieron algunas políticas específicas influenciadas por el neoliberalismo, como la verificación de ingresos/asistencia condicionada (*means-testing*), pero persistió el compromiso básico con la socialdemocracia.

Por eso, incluso en los países escandinavos que son o fueron plenamente socialdemócratas, se constató la liberalización de los mercados, aunque sin renunciar a la igualdad y al universalismo. Dicho esto, tengo muchísimos amigos suecos que aseguran que me equivocó, que todo quedó atrás, que no hay más que ver el marcado aumento de la desigualdad, y que la socialdemocracia está acabada... pero eso es discutible. Anton Hemmericjk ha descrito los cambios en los sistemas de bienestar con el término de Estado de Bienestar basado en la ‘inversión social’, que es otra forma de decir algo muy similar a lo que afirma Ferrera.

## **6. ¿Qué podemos decir de los procesos discursivos? ¿Cómo explicar estos cambios en las ideas?**

Aquí debemos utilizar los conceptos de discurso coordinativo y comunicativo, y hablar de cómo se interrelacionan. No basta suponer que, una vez que los agentes de políticas lleguen a un acuerdo válido, los líderes políticos tendrán un discurso legitimador para llevar adelante dicho acuerdo. Lo que se requiere para que haya interacciones discursivas exitosas es, en general, que el discurso coordinativo entre los agentes de políticas no solo sea eficaz y genere buenas ideas, sino que los líderes políticos lo difundan en términos asequibles al público en general, que lo legitimen, que concuerden con los valores nacionales y ese tipo de cosas. Uno de los problemas que hemos visto en Europa es que no siempre es tarea fácil trasponer las ideas a un discurso comunicativo que llegue eficazmente al público en general.

Recordemos los años noventa: Gerhard Schröder realizó una visita al Reino Unido, habló con Tony Blair, y pensó: “Caramba, la tercera vía es fantástica”. Regresó a Alemania, habló de la tercera vía y todos se rieron de él. Luego fue a Francia, se reunió con Lionel Jospin y llegó a la conclusión de que “tal vez sea mejor aplicar un enfoque más socialista”. De vuelta en su país, se volvieron a reír de él y le fue peor aún. Entonces comprendió que necesitaba generar un discurso comunicativo de resonancia nacional. En realidad él nunca lo consiguió (como se verá más adelante), pero el discurso coordinativo de sus ministros con los actores sociales sí funcionó.

Ya hemos hablado de los emprendedores ideológicos, como líderes ideológicos que profesan las ideas que tratan de instituir, y de los líderes pragmáticos dispuestos a transigir, pero nos quedan los oportunistas que, por supuesto, están más interesados en obtener y conservar el poder, pero que también pueden generar ideas que den buenos resultados, o que, con mayor frecuencia, adoptan ideas y luego las rechazan. Jacques Chirac, entre 1986 y 1988, fue el mayor neoliberal que se haya conocido. Pero al perder las elecciones, se quedó sin discurso. Ese fue el fin del neoliberalismo en Francia. Silvio Berlusconi, en su campaña electoral de 1994 y también en el año 2000, tuvo un vigoroso discurso neoliberal, basado en la necesidad de “cambiarlo todo”. Esto entusiasmó mucho a los neoliberales y, de hecho, a muchos que no lo eran, porque pensaron que “había que hacer algo para salir de un Estado disfuncional”. Pero cuando asumió el poder, lo único que le interesó fue promulgar medidas que le permitieran resolver sus propios problemas legales. Fue todo un oportunista y dejó de lado el neoliberalismo. En conclusión, los oportunistas son problemáticos, pero a veces también contribuyen al cambio.

Como ya he dicho, el contexto institucional es muy importante, y en este caso hay que diferenciar entre economías de mercado liberales, coordinadas, influenciadas por el Estado, y las emergentes. Quienes estén familiarizados con la diversa bibliografía que existe sobre las variantes del capitalismo, las economías de mercado liberales son las de los Estados Unidos, el Reino Unido y los demás países de habla inglesa en su mayor parte; las economías de mercado coordinadas son las de Alemania, Suecia y gran parte de Europa continental y septentrional en general; y entre las economías de mercado influenciadas por el Estado (término de mi autoría) se encuentran, por ejemplo, Francia, Italia, Grecia y España, es decir, países donde el Estado siempre ha desempeñado un papel importante y lo sigue haciendo. Estos contextos institucionales, económicos y políticos también establecen las pautas y reglas aplicables a las negociaciones de los pactos sociales. Volvemos a referirnos entonces a las estructuras políticas simples, de un solo actor, frente a estructuras complejas que cuentan con múltiples actores. El contexto también depende de las instituciones políticas: la forma en que estas se configuran también es muy determinante en cuanto a las vías de participación en los pactos sociales. En resumen, las instituciones económico-políticas no son las únicas que definen ese contexto, las instituciones políticas también influyen. A continuación, abordamos algunos ejemplos.

## **7. Economías de mercado liberales: el Reino Unido e Irlanda**

Resulta interesante observar que, si se comparan el Reino Unido e Irlanda, se concluiría que ambos países tienen economías de mercado liberales. Tienen más o menos el mismo tipo de configuración institucional, así como instituciones políticas y político-económicas análogas y, por lo tanto, todo debería desenvolverse de modo similar. Pero no es así. En realidad sus experiencias son muy distintas en el ámbito laboral. En cuanto al régimen de bienestar son muy similares. Pero lo más interesante es que, en los años ochenta, a pesar de que Margaret Thatcher estaba comprometida ideológicamente con la reforma neoliberal, se vio frustrada por la resistencia de las profundas raíces socialdemócratas que aún primaban en lo referente al bienestar. Thatcher tuvo mucho éxito con las reformas macroeconómicas, las microeconómicas, el quiebre de los sindicatos, la apertura de las empresas a una mayor competencia y todo le fue muy bien, excepto en lo que se refiere a la reforma del Estado de Bienestar. Contraponía constantemente a los pobres “inútiles” u “ociosos”, a los pobres “meritorios”, pero el público británico respondió: “No, no, somos demasiado correctos para caer en eso”. Eso es una broma, pero el discurso de Margaret Thatcher, en lo esencial, no logró impactar al público. Pero más adelante llegó Tony Blair con un discurso que sí funcionó. Entonces consumó la revolución thatcheriana. Blair dio un mayor papel al Estado a través de programas asistenciales de empleo y en su discurso afirmaba: “el Estado de Bienestar

no es una hamaca, sino un trampolín; no es cuestión de limosnas, sino de dar una mano”. Genial. Y funcionó; la gente se convenció de que había que cambiar.

En lo que se refiere al trabajo, lo que se ve en los mercados laborales es, por supuesto, que Thatcher tuvo un éxito rotundo en cambiarlo todo mediante el quiebre de los sindicatos. Y a partir de ahí, el trabajo quedó completamente descentralizado en términos de salarios y de contratos. Pero en realidad Irlanda es el caso más interesante si deseamos hablar de un discurso plena y profundamente coordinativo con los sindicatos y la sociedad civil. Irlanda es el lugar que debemos estudiar, porque desde principios a mediados de los años ochenta los irlandeses hicieron lo mismo que Margaret Thatcher y aniquilaron los sindicatos. Pero luego repensaron las cosas, porque sobrevino una gran crisis económica y no sabían qué hacer, y hallaron la solución en los pactos sociales. Lo interesante es que no solo negociaron con los trabajadores, sino también con la sociedad civil. Tal vez esto solamente funcione en países pequeños, pero el Gobierno irlandés convocó a los actores principales, los líderes de los distintos grupos, los trabajadores y la sociedad civil, incluso al sector agrícola, y los puso en cuatro salas distintas. El *Taoiseach* (Primer Ministro) iba de sala en sala y negociaba con todos. Y llegaron a alguna forma de acuerdo. Esto funcionó muy bien hasta la crisis financiera de 2009. Otros estudios sugieren que no fue simplemente que se reunieron y hablaron, sino que tuvieron como punto de partida un documento de trabajo, de modo que primero hubo un discurso coordinativo más pequeño y luego uno amplio con todos los interlocutores sociales. Elaboraron un documento estratégico a través de las comunidades epistémicas, y esto facilitó el discurso coordinativo, cuya idea central era ‘¿cómo lograr que Irlanda sea competitiva?’ He mencionado antes el poder de persuasión, pero también se requiere mucha negociación.

## **8. El caso de las economías de mercado coordinadas: Alemania y Suecia**

Alemania es un caso interesante porque experimentó un estancamiento: aunque se necesitaba comenzar las reformas desde los años noventa, no se hicieron. Perdía competitividad, hasta que Schröder propuso las reformas Hartz IV. En realidad no fue él quien las propuso, sino una comisión creada para tal efecto. Antes de eso, el sector empresarial asumió un discurso comunicativo extremadamente neoliberal para decir que no se podía seguir así y los líderes lo utilizaron como inspiración. Pero no sucedió casi nada, en parte porque Schröder no logró comunicarse efectivamente y dijo que ponía el asunto en manos de los interlocutores sociales. Durante largo tiempo no ocurrió nada, hasta que se puso en marcha la comisión que produjo las reformas Hartz IV. En concreto, esta comisión propuso reformas importantes a las pensiones y al seguro de desempleo.

Por otro lado, Schröder no intentó legitimar el cambio diametral que experimentaron las pensiones que la gente consideraba como derechos de propiedad; tampoco legitimó la idea de que se perderían los tipos de prestaciones que antes existían. Esta fue una de las causas de que los socialdemócratas perdieran las siguientes elecciones. Fue posible llegar a un acuerdo sobre las reformas gracias a la dimensión coordinativa, donde los ministros ejercieron un liderazgo de ideas en su calidad de agentes ideológicos. Pero lo más importante en este caso, lo que explica el gran valor que tienen los pactos sociales, es que a lo largo de la década siguiente, se garantizó la negociación con los trabajadores en cuanto a la contención salarial (*wage restraint*). Además, esto no generó ningún crecimiento de los salarios reales de los trabajadores alemanes, de tal modo que, llegada la crisis de 2010 y la necesidad de rescatar a Grecia, Angela Merkel creyó que reflejaba el sentir del público alemán cuando dijo: “No, no. Los alemanes ahorramos, trabajamos mucho, a diferencia de los griegos, que son perezosos. No habrá rescate”. Y, por supuesto, ya se conoce el resultado: después de todo Alemania tuvo que rescatar a Grecia en mayo, cuando resultó mucho más costoso, no solo por el monto del rescate, sino por los programas de austeridad que se le impusieron a Grecia.

Con relación a Suecia, lo interesante es que desde 1982 no ha tenido lugar ninguna coordinación nacional de las negociaciones salariales y, en consecuencia, cuando llegaron las reformas del régimen de bienestar en los años noventa, después del gran descalabro de la economía de ese país, los interlocutores sociales no quisieron negociar. Entonces, para legitimar lo que creían que debían hacer, los líderes del gobierno emprendieron amplias consultas, no solo con los líderes sindicales, que no iban a declarar nada

oficialmente, sino con el público a través de un proceso deliberativo descentralizado, en busca de dar legitimidad a la reforma mediante la celebración de reuniones en las comunidades locales. Quiere decir que, si no se consigue hacer participar a los interlocutores sociales, lo que hay que hacer es convocar a la sociedad civil a través de las comunidades.

## **9. Economías de mercado influenciadas por el Estado: Italia**

En lo que respecta a Italia, lo interesante es que a mediados de los años noventa predominaban los líderes oportunistas que tomaban medidas no liberales y, de vez en cuando, en esa década hubo líderes tecnocráticos y pragmáticos que se las arreglaron para elaborar un discurso muy exitoso. Decían: “Tenemos que entrar en la Unión Económica y Monetaria, es cuestión de orgullo nacional, la UE es el *vincolo esterno*”, una entidad externa que imponía obligaciones, pero también traía nuevas oportunidades; incluso aceptaron un impuesto europeo, siendo el único país de la UE que lo hizo. Y resultó: el gobierno logró hacer suficientes reformas como para convertirse en miembro de la Unión Económica y Monetaria. Berlusconi, de quien ya hemos hablado, utilizó el discurso del neoliberalismo sin respaldarlo con resultados. En el caso de Mario Monti, lo interesante es que al principio dominaba adecuadamente la retórica y la realidad. Tenía un discurso neoliberal que reflejaba básicamente los principios de la Unión Europea y también hizo reformas. Pero al final, las reformas, en su contenido, no dieron el resultado necesario, sino que afectaron a todos, aunque el impacto se hizo sentir mucho más entre la gente común.

## **10. Economías de mercado emergentes: Brasil y Sudáfrica**

En este caso diría que el proceso de reformas del Brasil condujo a modalidades nuevas y productivas de discurso coordinativo y comunicativo sobre el trabajo y el régimen de bienestar. Allí se generó un sistema nuevo y sostenible de seguridad universal basado en la inclusión social fiscalmente viable. Pero mi argumento sería que el Presidente Lula no solo tenía un discurso comunicativo persuasivo acerca de la justicia social y la reforma económica que encontró eco en los ciudadanos y las empresas, sino que creó las condiciones para un discurso coordinativo que incluyera a los trabajadores en la elaboración de políticas. Se trata, pues, de crear una comunidad más inclusiva en materia de políticas. En Sudáfrica, lo interesante es que se intentó crear el tipo de economía de mercado coordinada que tenía Alemania en los años noventa, pero se fracasó. En gran parte esto tenía que ver con las ideas. Los trabajadores simplemente no se creyeron ese tipo de discurso. El resultado fue un gobierno debilitado que cedió a los sindicatos un mayor control sobre la política laboral, lo que terminó siendo un caso de inclusión disipativa. En conclusión, las buenas ideas y el discurso persuasivo son realmente importantes para la construcción de los pactos sociales sobre protección social.

## **B. Los pactos en la teoría y en la historia social de Europa y la política de los Estados de bienestar: algunas experiencias**

**Göran Therborn<sup>74</sup>**

### **1. La política de clases y el Estado de Bienestar europeo**

La política de clases ha sido un elemento central de la modernidad política en Europa, desde sus inicios en la Revolución Francesa y las movilizaciones de la era posterior a Napoleón a favor de las reformas parlamentarias en el Reino Unido. En Europa, la política moderna hizo que las naciones o pueblos se enfrentaran a los príncipes, la aristocracia y la alta jerarquía eclesiástica (Therborn, 1999 y 2011). Hacia finales de la década de 1830, los miembros de la clase obrera británica partidarios del cartismo organizaron el primer movimiento de masas a nivel mundial a favor del sufragio universal (masculino). En el último tercio del siglo XIX, Europa era el centro mundial de los trabajadores organizados y de la política de clases, prefigurada en la Primera Internacional Obrera de 1864, con su base principal entre los obreros y artesanos calificados y sindicalizados de Gran Bretaña y Europa Occidental continental, con Karl Marx como secretario general y una estructura institucional eslabonada con el movimiento obrero internacional actual, por medio de la Segunda Internacional de 1889. Posteriormente, su núcleo estuvo compuesto por un grupo de partidos socialdemócratas de corte marxista de países del centro de Europa Occidental.

Europa, junto a sus descendientes modernos, Nueva Zelanda y Australia, también fue precursora de los Estados de bienestar, o sea, Estados de derechos sociales y de sistemas de seguridad y seguros sociales. La política de clases, los sindicatos y el bienestar están clara y estrechamente relacionados. Los derechos sociales se desarrollaron como resultado de la firmeza de la clase obrera y del temor que esta inspiraba. El principal asesor del plan de seguridad social de Bismarck, que constituiría un modelo a nivel mundial, había sido testigo cercano del levantamiento obrero de la Comuna de París (en 1871), desde el campamento de las tropas prusianas que asediaban París.

El posterior desarrollo social que condujo al surgimiento del Estado de Bienestar europeo estuvo permeado por diversas ideologías hegemónicas, el conservadurismo cristiano en Alemania y Europa Central; el republicanismo social en Francia; el liberalismo conservador en el Reino Unido; la socialdemocracia en los países nórdicos, que más tarde sirvieron de inspiración a los progresistas de la era posfascista en el sur de Europa; el corporativismo familiar de corte fascista en el sur de Europa que con el advenimiento de la democracia intentó ponerse a la altura del resto del continente, con ambiciones socialdemócratas y a menudo con formas de implementación basadas en el clientelismo, y el comunismo en Europa Oriental, que al principio se asemejaba a la socialdemocracia, aunque más radical, y que después quedó atrás y fue sustituido por el liberalismo o conservadurismo anticomunista.

### **2. La política de los pactos sociales**

Las raíces de los pactos sociales pueden encontrarse tanto en la tradición de los contratos sociales de la filosofía política (el *pactum* latino es el contrato moderno), como en el lenguaje de las relaciones internacionales. Ambas tradiciones se refieren a un acuerdo voluntario entre dos (o más) entidades separadas y autónomas, trátase de ciudadanos particulares o el pueblo y el gobierno soberano o colectivo, o entre distintos Estados soberanos. Vista desde un ángulo u otro, la política de clases europea, en que los estratos actúan como fuerzas sociales autoconscientes, autónomas y organizadas, parece propensa a los pactos.

A partir de la teoría política general más reciente, se pueden enumerar algunas condiciones favorables a los pactos:

---

<sup>74</sup> Profesor emérito de Sociología en la Universidad de Cambridge y Profesor asociado de la Universidad Linneo, Suecia.

- El conjunto de actores clave debería ser reducido, idealmente de dos o tres participantes, con cierta independencia entre ellos y de una magnitud considerable, sin ser necesariamente iguales, pues de lo contrario el pacto perdería credibilidad y legitimidad.
- Los actores involucrados en el pacto deberían tener capacidad de avenencia, es decir, de liderazgo, de asegurar la unidad en su propio bando y el necesario poder de implementación.
- Las relaciones entre los distintos actores tienen que basarse en cierta confianza recíproca básica, o en una garantía de terceros, y en el reconocimiento mutuo de que se busca, de ser posible, el beneficio de todos. Ello implica que todas las partes deben ganar algo, y en las relaciones antagónicas también significa que todas tienen que ceder algo.

Por su parte, las situaciones favorables a los pactos son las crisis, problemas o riesgos que afrontan los actores clave, y el estancamiento en las relaciones de fuerza.

### 3. La política del no pactar

La modalidad preestablecida de la política es que los gobiernos rijan, bien o mal, con o sin éxito, mientras intentan poner en práctica sus programas de cambio o de continuidad, a través de la depuración, la anticipación, la canalización de quejas, la crítica y la oposición.

Las coaliciones parlamentarias habituales (una característica constante de muchas estructuras políticas parlamentarias con sistemas electorales de representación proporcional), la participación del Congreso y el clientelismo patronal comparten con los pactos el rasgo de bilateralidad o multilateralidad, pero no suelen designarse como “pactos” debido al carácter cotidiano y tedioso de las primeras y a la estructura desigual y dependiente de los segundos.

### 4. Los pactos en la historia social de Europa

Los dos movimientos fundacionales del bienestar social en Europa, el período de Bismarck, desde la década de 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, y la etapa de Beveridge, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de 1950, no deben nada a los pactos sociales. Tampoco se caracterizó por los pactos el decenio de la gran expansión, desde inicios de los años sesenta hasta comienzos de los setenta. Todos se atuvieron, cada cual a su manera, al paradigma de los gobiernos como entidades rectoras de la economía y la sociedad.

No obstante, esto no debe entenderse como una renuencia europea a los pactos, es decir, a acuerdos especiales, amplios y trascendentes entre actores influyentes. En la historia europea del siglo XX se registraron dos de esos momentos de construcción de pactos. Uno estaba relacionado con los fundamentos constitucionales del Estado. Como expone hace casi cuatro décadas (Therborn, 1977), la democracia liberal ha sido históricamente una contradicción *in adiecto*, en tanto el liberalismo del siglo XIX y principios del XX solía verse en oposición a la democracia, debido al temor por la suerte de los derechos de propiedad bajo el control popular. La democracia liberal se derivó de la pujanza de las fuerzas populares en su lucha por el derecho universal al voto, combinada con su incapacidad de derrotar a los poderes de la propiedad, y la impotencia de estos últimos para silenciar o suprimir a los movimientos liberales. Por lo general, la solución en Europa Occidental fue algún tipo de gran acuerdo político, como el Pacto de la Moncloa en la España posfascista, que en torno a los años 1920 habría sido presentado como acuerdo, con connotaciones más generales e imprecisas que un “pacto”.

El otro gran momento de pactos en Europa fue mucho más trascendental para el desarrollo del Estado de Bienestar, pero su alcance no fue comprendido en su época. Se trató de los acuerdos nórdicos entre los obreros y los agricultores de la década de 1930, que se lograron en Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, y sentaron las bases de las posteriores políticas sociales socialdemócratas. En un principio, los acuerdos estaban orientados a hacer frente a la crisis económica, mediante el intercambio de la asistencia a los desempleados por subsidios agrícolas. Los partidos también eran muy conscientes de las implicaciones políticas. Los acuerdos permitieron superar la crisis política y evitar la creciente amenaza del fascismo, lo que condujo a estos países a adoptar un estilo de política centripeta que aún perdura.

La política de clases europea deparó varias buenas bases para los pactos sociales. Las organizaciones de clases autoconformadas a nivel nacional constituían un pequeño grupo de actores influyentes autónomos. Durante mucho tiempo se profesaron escasa confianza, e incluso en la Europa Occidental democrática los derechos sindicales no solían ser reconocidos por los empleadores hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Pero sí hubo amplios acuerdos entre el capital y los trabajadores y se desarrollaron instituciones de corporativismo democrático, sobre todo en la parte occidental del continente y después de la Segunda Guerra Mundial. Esto tuvo algunos precedentes, desde el Acuerdo de septiembre de 1906 en Dinamarca, el acuerdo de paz industrial de 1933 en Suiza y el Acuerdo principal de procedimientos de 1938 en Suecia, con consecuencias de largo alcance para la gobernanza bilateral centralizada del mercado laboral. Terminada la Segunda Guerra Mundial, se crearon amplias estructuras corporativistas en Austria y los Países Bajos.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los sindicatos por lo general fueron reconocidos en las democracias de Europa Occidental y se desarrollaron las tradiciones nacionales de negociación y acuerdos colectivos a gran escala, junto a la institucionalización del arbitraje y solución de conflictos. Las negociaciones sobre los mercados laborales también podían tener repercusiones en la política social, pues los sindicatos de muchos países participaban en la administración del seguro social. El proceso de integración europea, iniciado con la Comunidad del Carbón y del Acero, siempre incluyó cláusulas de consulta a las empresas y a los trabajadores, consagradas posteriormente en el Protocolo sobre la política social del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea bajo la denominación de “diálogo social” europeo (De Munck y otros, 2012, ofrecen una amplia perspectiva acrítica). En contraste con el neoliberalismo más agresivo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, la Unión Europea, con gran ayuda de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), consiguió que se reconocieran las estructuras tripartitas de negociación o, por lo menos, de debate, entre el capital, los trabajadores y el gobierno, en la Europa Oriental poscomunista, aunque los sindicatos en esos países por lo general existen en las sombras.

En la primera parte de la actual crisis económica (la crisis bancaria, previa a la fase de “deuda soberana”) los pactos de empleo eran frecuentes en Europa Occidental. Por lo general implicaban concesiones de los sindicatos en cuanto a salarios y condiciones laborales, para que los empleadores retuvieran a los trabajadores en lugar de despedirlos. Cuando estaban respaldados por los subsidios del gobierno, como en Alemania y algunos otros países, tales pactos podían tener un efecto significativo en la reducción del desempleo (Therborn, 2012).

No obstante, en la segunda fase de la crisis actual, se hizo notar marcadamente la ausencia del “diálogo social” europeo, como lo pudieron comprobar en carne propia los chipriotas, griegos, irlandeses, italianos, letones, portugueses y españoles.

## **5. El acertijo de los pactos y la inclusión**

De todas formas, casi ningún pacto europeo ha favorecido una mayor inclusión social; en el mejor de los casos, los pactos laborales han tratado de reducir la creciente exclusión. ¿Por qué? Los organizadores del seminario de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) han puesto en la palestra una interrogante que, hasta donde sé, nunca se ha planteado en las investigaciones de especialistas europeos. El hecho de que este fenómeno tenga referentes empíricos en la América Latina contemporánea hace que sea aún más fascinante.

Cualquier respuesta en este momento solo puede ser hipotética y circunstancial. En parte se debe claramente a la separación ocurrida en la Europa del siglo XX entre las políticas constitucionales, la economía y la política social. Por supuesto, una de las principales razones de la separación relativa entre la política económica y social fue el hecho de que esta última se mantuvo al margen durante mucho tiempo. Probablemente, también tiene que ver con la diversa estructuración de las cuestiones sociales. El Estado de Bienestar europeo del siglo XX no estaba interesado en la “inclusión”, sino en los “derechos”, su extensión y sus límites. Los grupos débiles con pocos derechos, las empleadas domésticas, los trabajadores agrícolas, los trabajadores estacionales, las minorías étnicas, carecían de influencia para ser incluidos en los pactos. Es cierto que la pobreza era un problema, al igual que ahora, pero en la Europa

del siglo XX se le veía principalmente a través del prisma clasista, de la conciencia de clase, la organización de clase y los derechos de las clases.

## 6. Pactos recientes de adaptación al mercado

No sería muy demagógico afirmar que los recientes pactos europeos son acuerdos de exclusión social. Casi todos los intentos han tenido el objetivo de excluir a la mayor parte de las personas de las ventajas de quienes están mejor posicionados, o de un segmento importante de los ciudadanos medios. Pero tal afirmación no sería muy correcta desde el punto de vista analítico, y es importante subrayarlo, porque de otro modo habría sido muy difícil que se aprobaran dichos pactos en sistemas democráticos. El argumento de su imposición se ha basado en el riesgo, uno de los famosos tres tipos de “retórica de la reacción” formulados por Albert Hirschman (1991). Si no se restringen las condiciones socioeconómicas de quienes no pertenecen a las élites, su futuro y el de toda la sociedad están en peligro. En el discurso público, se hace ver que un salario bajo sería más “inclusivo” que un pago de transferencia, sin importar si es igual o inferior a este. Sea cual sea la opinión de cada quien al respecto, parece una especie de flagrante adoctrinamiento de derecha decir que una política basada en la extensión de la pobreza con bajos salarios es una política de “aumento de la inclusión social”.

Una forma más adecuada y neutral de describir lo que está sucediendo, sería caracterizar el fenómeno como pactos de adaptación al mercado. Sin que estos hayan llegado a dominar la escena social europea, lo cierto es que han cobrado relevancia en las últimas décadas. Para empezar, debe tenerse en cuenta que todas estas prácticas europeas recientes se aplicaron sobre la base de amplios Estados de bienestar presumiblemente establecidos.

En la historia reciente de Europa ha habido tres grandes casos de pactos sociales de adaptación al mercado. El primero y más importante a nivel nacional se dio en los Países Bajos, gracias a una serie de negociaciones y acuerdos entrelazados que se iniciaron con lo que se conoció como el Acuerdo de Wassenaar de 1982 (que toma su nombre de un suburbio arbolado de La Haya), en el que se dio un vuelco total al mercado laboral y el sistema de política social de ese país.

El segundo fue un fracaso político, pero tuvo efectos socioeconómicos duraderos y de largo alcance, en gran parte debido a que tuvo lugar en Alemania, la mayor economía de Europa, a principios de la década de 2000. Comenzó como un intento de una amplia “Alianza en pro de puestos de trabajo” tripartita, que se fue consumiendo por los conflictos y se transformó en un pacto bipartito del gobierno socialdemócrata y el capital, por medio de la Comisión Hartz (que debe su nombre a un alto directivo de Volkswagen) y su “Agenda 2010”. Este programa costó a los socialdemócratas su posición predominante en el gobierno en 2005, pero de todas formas se puso en marcha.

El tercer gran ejemplo europeo de pactos recientes de adaptación al mercado fue el acuerdo de pensiones sueco (1991-1998), negociado principalmente entre la socialdemocracia y los partidos burgueses, en gran parte en secreto, pero al que después hubo que sumar a los sindicatos, con lo que se obtuvo un resultado favorable. La consecuencia esencial del nuevo sistema de pensiones fue el giro de un esquema de “prestaciones definidas” basado en los derechos sociales a otro dependiente del crecimiento económico, la demografía y la evolución del mercado de valores.

Durante la crisis internacional de principios de los años ochenta, los Países Bajos habían pasado a ser una zona de desastre, con la mayor tasa de desempleo de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (14% en 1984) y el menor índice de empleo, debido sobre todo a la escasa participación femenina en el mercado laboral, pero también por tener la mayor tasa de discapacidad del mundo, superior en más de cuatro veces a la de América del Norte (Therborn, 1989). La sombría situación del mercado laboral fue compensada generosamente por un amplio Estado de Bienestar que proporcionaba buenas subvenciones por desempleo, enfermedad y discapacidad, además del apoyo al ingreso del sostén de la familia mediante desgravaciones fiscales familiares. Pero esto era claramente insostenible a largo plazo. El Acuerdo de Wassenaar fue resultado de negociaciones tripartitas entre el gobierno, los empleadores y los sindicatos y dio pie a una práctica duradera en relación con el mercado laboral y a una serie de rondas de negociaciones de política social, principalmente entre los partidos involucrados en la perenne política de coaliciones de los Países Bajos,

aunque también implicó a los “interlocutores del mercado laboral” y a una comisión parlamentaria extraordinaria. En concreto, el proceso comenzó con un acuerdo en virtud del cual los sindicatos accedieron a una estricta contención salarial, e incluso a la disminución de los salarios reales durante cierto período, a cambio de la reducción de las horas de trabajo y la creación de empleos a tiempo parcial. Posteriormente, se redujeron las prestaciones sociales, se restringieron drásticamente las prestaciones por discapacidad y se puso fin a la administración corporativista bipartita. El Partido del Trabajo pagó un altísimo precio por su participación en todo este asunto, con la pérdida de miembros y votos, aunque no perdió su influencia en el perenne juego parlamentario de las coaliciones (Merkel y otros, 2008: cap. 7).

En términos de empleo, el vuelco neerlandés ha tenido resultados bastante favorables. El empleo ha aumentado de forma significativa, la tasa de ocupación actual se ubica por encima de la media de la OCDE, y el desempleo se ha mantenido bajo, muy inferior al 5% en los años de crisis de 2008 a 2011 (Therborn, 2012). Esto se ha debido en parte a que los neerlandeses tienen una marcada preferencia por el ocio. La mitad de los puestos de trabajo son a tiempo parcial y mayoritariamente esto ha sido por elección voluntaria. La desigualdad general entre los ingresos ha aumentado, sobre todo en la primera mitad de los años noventa, pero muy poco (si se excluye a los que más ganan) con respecto al salario por hora (Salverda, 2011).

El Gobierno alemán encabezado por los socialdemócratas bajo el liderazgo de Gerhard Schröder (1998-2005) hizo dos intentos de pactos de adaptación al mercado. Uno de ellos, la “Alianza en pro de puestos de trabajo”, estuvo orientado a lograr un verdadero pacto social entre los sindicatos, los empleadores y el Estado, centrado en la fórmula de contención de los salarios negociados por los sindicatos a cambio de más empleo gracias a una mayor flexibilidad del mercado laboral. El gobierno trató de allanar el camino mediante la derogación de algunas restricciones de la seguridad social (en general, de menor cuantía) impuestas por el anterior gobierno demócrata-cristiano. Sin embargo, los empleadores y los sindicatos no se pusieron de acuerdo ni en el diagnóstico ni en las medidas y, en contraste con lo que había logrado el Gobierno neerlandés veinte años antes, el Gobierno alemán no pudo obligarlos constitucionalmente a ponerse de acuerdo bajo la amenaza de invalidar la negociación colectiva bipartita.

En lugar de ello, se recurrió a regular el mercado laboral mediante la legislación, lo que quedaba fuera del ámbito de la negociación salarial, partiendo de las recomendaciones de una comisión especial designada por el gobierno, con la participación de algunos sindicalistas y empresarios, pero controlada por expertos y presidida por Peter Hartz, un ex alto directivo de Volkswagen. Sus conclusiones fueron promulgadas en marzo de 2003 bajo la denominación de “Agenda 2010”. Definitivamente no se trataba de un pacto social y los sindicatos estaban enfurecidos, pero tampoco era un ejemplo más de legislación ordinaria, pues sus contenidos se derivaron de la labor de la conocida Comisión Hartz, de carácter extraparlamentario. La Agenda 2010 constaba de dos ingredientes principales, dejando de lado varios proyectos injustificados que fracasaron y pronto fueron abandonados. El primero consistía en aumentar la presión sobre los desempleados mediante recortes de las prestaciones y su duración. El segundo consistía en promover el empleo de menor calidad, mediante el estímulo a la subcontratación laboral a través de terceros y la exención de impuestos para los “miniempleos” (Merkel y otros, 2008: cap. 5).

El resultado político de la Agenda 2010 fue a todas luces negativo y Schröder perdió su cargo de Canciller en 2005. Los efectos socioeconómicos de ese programa aún generan amargas controversias (como se reflejó en la prensa alemana en el décimo aniversario, por ejemplo, en el diario *Süddeutsche Zeitung* del 9 y 10 de marzo de 2013). Alemania soportó bien la crisis de 2008 en términos de empleo, sobre todo gracias a un nuevo acuerdo tripartito de trabajo de menor duración en lugar de despidos, financiado en un 43% por el Estado, un 36% por los empleadores y un 21% por los empleados (Bosch, 2011: pág. 267).

El sistema de pensiones ocupacionales para todos los trabajadores y empleados era el núcleo del Estado de Bienestar sueco y de la política social de posguerra en el país. Una vez culminada la labor exhaustiva de las comisiones gubernamentales de investigación, con representación de los partidos de la oposición y del mercado laboral, se sucedieron un referendo sobre el tema (en 1957), una elección

parlamentaria extraordinaria al respecto (en 1958), una sesión parlamentaria muy esperada en que la propuesta del gobierno socialdemócrata fue aprobada por mayoría (con la falta de un único voto debido a la abstención de un liberal) y una confirmación final en las elecciones de 1960, en que la oposición liberal fue abatida y los empleados de cuello blanco comenzaron a identificarse sólidamente con la socialdemocracia.

Sin embargo, a finales de los años ochenta, algunos expertos actuariales y financieros comenzaron a opinar que el sistema requería una reforma, debido al envejecimiento de la población, el aumento de la longevidad y la desaceleración del crecimiento económico. El Ministerio de Hacienda en manos de la socialdemocracia quiso tratarlo como un asunto de administración de la cartera, pero la dirección del partido consideró que la cuestión era demasiado importante para reducirla a esto. Por otro lado, cambiar el sistema existente era un tema muy delicado, como enseguida se constató en otros países europeos. En general se le consideró un gran éxito ya que sus muchos beneficiarios estaban satisfechos y fue la joya de la corona de la política social del movimiento de los trabajadores en Suecia. Sin embargo, alrededor de 1990 o 1991, la alta dirección del partido concluyó que tenían que producirse cambios. Pero no ocurrió nada en concreto hasta que los socialdemócratas perdieron las elecciones de 1991. La responsabilidad de seguir adelante recayó sobre el nuevo gobierno de coalición burguesa. Esa coalición también tenía buenas razones para actuar con cautela y evitar el debate y el conflicto público. Los partidos que la conformaban habían sido duramente golpeados en las contiendas en torno a la creación del sistema de pensiones, y ello había perjudicado en particular al Partido Liberal, de donde a principios de 1990 provino el ministro responsable de la reforma social. El resultado fue la creación de un reducido comité de alto nivel conformado por políticos parlamentarios de primera fila, sin representación sindical, aunque los líderes socialdemócratas mantuvieron informados a los principales dirigentes sindicales.

La coalición y los socialdemócratas lograron llegar a un acuerdo de principios antes de las elecciones de 1994, y la propuesta se presentó al Parlamento en lo fundamental como un ajuste técnico necesario, aunque los partidos de izquierda manifestaron su desacuerdo. Antes de las elecciones, se acordó además que un nuevo grupo de trabajo, formado únicamente por representantes de los partidos burgueses y la socialdemocracia, debía seguir trabajando en la aplicación de los cambios, y así lo hicieron hasta 1998, cuando se invirtieron los colores del gobierno y de la oposición oficial.

El cambio más importante del nuevo sistema fue la supresión de los derechos a prestaciones preestablecidas. Desde entonces nadie sabe con precisión cuánto recibirá con su pensión, pues ahora depende de la tasa de crecimiento económico, la esperanza de vida en el país y el comportamiento del mercado de valores. Hasta ahora, en prácticamente todas las situaciones posibles, con el nuevo sistema la mayoría de las personas recibirá pensiones un tanto más bajas. La dirección socialdemócrata logró convencer a los sindicatos de trabajadores manuales al destacar que el cálculo de las contribuciones se basaría en el total de los ingresos obtenidos a lo largo de la vida, en lugar del sistema anterior que se basaba en los quince años mejores, lo que daba mayor ventaja a ejecutivos y profesionales<sup>75</sup>.

Desde el punto de vista de la política actuarial, el cambio de sistema de pensiones sueco de los años noventa puede verse como un golpe maestro. Los derechos sociales quedaron abiertamente sujetos a la evolución del mercado y de la demografía, sin que ello suscitara ningún conflicto social ni político, y prácticamente sin debate público, lo que tal vez solo fue posible por ocurrir en el contexto de una profunda crisis financiera nacional entre 1991 y 1995, que eclipsó cualquier otro tema.

## 7. Conclusiones

Como es natural, las personas de cualquier parte del mundo que se preocupan por los derechos y la política social, observan con interés las medidas e instituciones europeas. No hay que olvidar que el concepto de bienestar fue un aporte europeo. Sin embargo, cada vez es más evidente que los contextos políticos y socioeconómicos de la política social contemporánea en América, Asia y África son muy diferentes a los de Europa. Esta situación abre nuevos y difíciles panoramas ante los estrategas políticos

---

<sup>75</sup> Se recomienda la lectura de una tesis doctoral sobre el cambio de las pensiones de Suecia en los años noventa, que fue de gran utilidad al autor (Loxbo, 2007).

y los especialistas en estudios comparativos. La iniciativa de la CEPAL sobre “pactos sociales para una protección social más inclusiva” ha abierto otra perspectiva sobre la política social, diferente a las experiencias europeas, y por lo tanto interesante y fascinante.

Todos los recientes pactos europeos de adaptación al mercado, que subordinan los derechos sociales a las imposiciones de este, tienen un carácter elitista orientado expresamente a sortear o prescindir de la participación popular y el debate público, lo que se aprecia con mayor claridad en el caso sueco. Se trata de pactos de exclusión política y social. Y, definitivamente, no son recomendables a los demócratas de otros continentes.

Sin embargo, hay una idea social que ronda en la Europa actual, y aún más en otras regiones, que podría generar una orientación más inclusiva. Se trata de la idea de la política social, no solo como “protección”, sino como “inversión social” en la salud, la educación, la capacidad de trabajo y la sensación de seguridad de toda la población. Los pactos de inversión social inclusiva deberían formar parte de la agenda social mundial.

## Bibliografía

- Bosch, G. (2011), “The German labour market after the financial crisis: Miracle or just a good policy mix?” D. Vaughan-Whitehead (editor), *Inequalities in the World of Work: The Effects of the Crisis*, Ginebra, OIT.
- De Munck, J. y otros (ed.) (2012), *Renewing Democratic Deliberation in Europe*, Bruselas, Peter Lang.
- Hirschman, A. (1991), *The Rhetoric of Reaction*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Loxbo, K. (2007), *Bakom socialdemokraternas beslut*, Växjö, Växjö University Press.
- Merkel, W. y otros (2008), *Social Democracy in Power*, Londres, Routledge.
- Salverda, W. (2011), “The Netherlands: Is the impact of the financial crisis on inequalities different from the past?” D. Vaughan-Whitehead (editor), *Inequalities in the World of Work: The Effects of the Crisis*, Ginebra, OIT.
- Therborn, G. (2012), “¿Por qué en algunos países hay más paro que en otros?, Parte II, 25 años más tarde”, A. Guerra y J.F. Tezanos (editores), *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis*, Madrid, Sistema.
- \_\_\_\_\_ (2011), *El Mundo*, México D.F., Océano.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Europa hacia el siglo XXI*, México D.F. y Madrid, Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_ (1989), ¿Por qué en algunos países hay más paro que en otros?, Valencia, Alfons El Magnánim.
- \_\_\_\_\_ (1977), “The Rule of Capital and the Rise of Democracy”, *New Left Review*, N° 103, (mayo-junio).

## C. Hitos y horizonte del Estado de Bienestar en España

*Ludolfo Paramio*<sup>76</sup>

### 1. Precedentes

En su libro sobre la aparición de los Estados de Bienestar, Flora y Heidenheimer (1981) señalaban que lo que llamaban ‘monarquías constitucional-dualistas’ podían introducir programas de seguridad social antes de que lo hicieran las democracias parlamentarias, por el deseo de ganarse la lealtad de la clase trabajadora frente al desafío de un movimiento obrero creciente y hostil que amenazaba la legitimidad de sus regímenes. El caso que mejor se ajusta a esa hipótesis es la legislación social introducida por Bismark en la Alemania guillermina, pero puede aplicarse igualmente tanto a la España de comienzos del siglo XX como a la de los últimos años de la dictadura del general Franco.

La diferencia al respecto estriba en que el régimen posterior a la Guerra Civil en España era claramente autoritario y que un factor que explicaría la evolución de la legislación social a finales de los años sesenta y en los primeros setenta era la necesidad no sólo de neutralizar al movimiento obrero sino también la de ganar una cierta credibilidad en un entorno europeo en el que el franquismo era una llamativa anomalía, pero al que la estrategia desarrollista introducida con el Plan de Estabilización de 1959 buscaba asimilarse con el objetivo de entrar en la Comunidad Económica Europea.

La agitada historia española supuso una sucesión de avances y retrocesos antes de eso. El Instituto Nacional de Previsión creado en 1908 durante la monarquía de Alfonso XIII, lanzó la idea de un sistema de seguros obligatorio que cubriera jubilación, enfermedad, desempleo y maternidad, pero la llegada de la dictadura del general Primo de Rivera congeló el proceso. Durante la II República, en 1936, estaba ya elaborado un proyecto de ley para crear seguros de invalidez, enfermedad y muerte, y unificarlos con los seguros de vejez, retiro obrero y maternidad ya existentes. Pero el golpe de Estado del general Franco, ese mismo año, y la Guerra Civil que le siguió, bloquearon el proyecto (Moreno, 2012, pág. 58).

En el primer período del régimen de Franco, hasta el Plan de Estabilización, tanto la ideología como las instituciones mostraban una clara influencia del fascismo italiano, que no sólo había sido una de las fuerzas que apoyó al bando insurrecto durante la Guerra Civil, sino que poseía mayores afinidades culturales e históricas con la derecha española que el nazismo alemán. Esas afinidades se reflejaron en la creación de los sindicatos verticales, la Organización Sindical Española (OSE) versión autoritaria del gremialismo preconizado por la doctrina social de la Iglesia, pero sobre todo en la introducción en 1938, en plena Guerra Civil, del Fuero del Trabajo, primera Ley Fundamental del nuevo régimen, en buena medida inspirada en la Carta di Lavoro italiana de 1926.

En 1942 se creó el Seguro Obligatorio de Enfermedad, cuyas insuficiencias prácticas (entre ellas la duración limitada de las prestaciones) condujeron al crecimiento del mutualismo. Por otro lado, aunque los distintos organismos relacionados con la previsión social —Instituto Nacional de Previsión, Mutualidades Laborales y otras— dependían del Ministerio de Trabajo, las consecuencias negativas de la multiplicidad de organismos que intervenían en la gestión de la política social franquista está fuera de toda duda. La OSE, además, había creado organismos propios como las Obras Sindicales 18 de Julio, la Previsión Social o el Servicio del Seguro de Enfermedad (Moliner, 2003, pág. 326).

En los años sesenta, la década del desarrollismo, las cosas comienzan a cambiar. En 1961 se introdujo el seguro obligatorio de desempleo y en 1963 se estableció el salario mínimo interprofesional y se promulgó la Ley de Bases de la Seguridad Social, con pretensiones universalistas y según el modelo contributivo bismarckiano (Moreno, 2012, pág. 59). Un factor clave en estos años es la evidente insuficiencia del sistema educativo frente a las nuevas demandas del mercado de trabajo, que llevan al gobierno a elaborar una Ley General de Educación en 1970. Pero aquel año fue también el del Juicio de Burgos contra varios militantes de ETA para los que se pedía pena de muerte y el contenido racional de

<sup>76</sup> Centro de Ciencias Humanas y Sociales del CSIC e Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

la ley quedó sepultado por las movilizaciones estudiantiles y de otros sectores sociales contra la represión del régimen franquista.

## 2. La transición a la democracia

Así, a la llegada de la transición, España contaba con un rudimentario sistema de bienestar, fragmentado y poco financiado: un 8,6% del PIB, frente al 23% de Francia y al 28% de Alemania (Rodríguez Cabrero, 2004, cit. en Moreno, 2012). Esto implicaba ante todo la necesidad de ampliar los recursos públicos para el rediseño y la creación de un verdadero (aunque modesto) Estado de Bienestar. La oportunidad para hacerlo vino de la combinación de la crisis política con una grave crisis económica provocada originalmente por el choque del petróleo, pero agravada por la parálisis de la política económica ante la enfermedad del dictador y en medio de un clima de fuerte movilización social.

En las últimas elecciones sindicales celebradas bajo el franquismo, en 1975, un 40% de los enlaces y jurados electos eran seguidores de Comisiones Obreras (CCOO), de orientación comunista, o de la Unión Sindical Obrera, de orientación socialcristiana (Espina, 2007, pág. 226). La crisis del franquismo, su carencia de legitimidad, significaba en la práctica una gran capacidad de estas organizaciones (clandestinas) para impulsar altas subidas salariales, mientras que el desempleo y la inflación crecían. Fue en este clima de doble crisis en el que el gobierno de la transición lanzó las rondas de negociación conocidas ahora como Pactos de la Moncloa (por la sede de la presidencia del gobierno).

Tras las primeras elecciones democráticas de 1977, el gobierno de Adolfo Suárez aprobó un plan económico de urgencia cuyo objetivo prioritario era la lucha contra la inflación, que alcanzó por esos días el 42%, mediante una política de rentas pactada con los agentes sociales, a cambio de la cual se prometía una reforma fiscal que permitiese dotar al Estado de una verdadera política tributaria. Para ello el presidente inició una ronda de contactos con la patronal y los sindicatos, pero no se consiguieron avances. Mientras que el Partido Comunista Español (PCE) y CCOO se mostraron partidarios de un pacto social, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT) no querían corresponsabilizarse de la política del gobierno (Powell, 2001, pág. 204).

Fue este fracaso en el intento de llegar a un pacto social lo que llevó a Suárez a convocar las negociaciones para un pacto político en octubre de 1977. El resultado fueron los Pactos de la Moncloa, por los que, a cambio del apoyo al Programa de Saneamiento y Reforma Económica del Gobierno, los partidos de oposición obtenían el desmantelamiento de las instituciones corporativas del régimen anterior; la democratización de instituciones económicas clave, como el Banco de España; la extensión de la gratuidad de la enseñanza; la reforma de las relaciones laborales mediante la aprobación de un Estatuto de los Trabajadores, y una reforma fiscal y de la administración tributaria en profundidad (Powell, 2001, pág. 206-207).

Algunas de estas reformas sólo se plasmarían tras la alternancia y la formación del primer gobierno socialista de Felipe González en octubre de 1982, y los efectos estabilizadores de la economía logrados en 1978 se perderían de nuevo con el segundo choque del petróleo en 1979. Sin embargo, no puede negarse el efecto fundamental de la introducción del principio de concertación entre los agentes sociales para la nueva etapa democrática, sobre todo hasta 1986 (Paramio, 1990, 1992), y el parteaguas que supuso para el gasto público y la viabilidad de la modernización de la política social la aprobación de la reforma fiscal promovida por el ministro Francisco Fernández Ordóñez.

Por ello es inevitable que los Pactos de la Moncloa hayan quedado como un momento casi fundacional del régimen democrático y que se les invoque con cierta frecuencia (también en España) como un ejemplo de lo que se puede conseguir en momentos de crisis nacional si se impone el espíritu de consenso. Sin embargo, conviene recordar que tal espíritu sólo puede ser invocado con éxito cuando se da una estructura de incentivos que favorece el acuerdo entre los distintos actores (Paramio, 2002).

En el caso español, en 1978 era evidente que el punto de partida, que llevaba al gobierno (o, al menos, al ministro Enrique Fuentes Quintana) a considerar la necesidad de un pacto social era no sólo su aún frágil legitimidad democrática, sino sobre todo la necesidad de crear un mecanismo de concertación que hiciera viable una política de rentas capaz de domeñar la inflación. Y eso exigía la participación y el

compromiso de los sindicatos, como muestran los ejemplos contrarios de Gran Bretaña y —en menor medida— Dinamarca en aquellos mismos años.

Ahora bien, el pacto social era inviable porque una de las fuerzas sindicales emergentes (la UGT socialista) entendía que aceptar el coste de reducir las subidas salariales frente a la inflación afectaría seriamente a su capacidad para presentarse como una alternativa creíble frente a las mayoritarias Comisiones Obreras. Éstas, sin embargo, podían asumir ese riesgo por su fuerte implantación y credibilidad, y estaban dispuestas a hacerlo por disciplina y apoyo al proyecto estratégico del PCE. Santiago Carrillo, el secretario general del partido comunista, se planteaba una estrategia similar a la de Enrico Berlinguer en Italia, un compromiso histórico con la centro-derecha española encarnada en la Unión de Centro Democrático (UCD) de Adolfo Suárez, para superar la división histórica del país entre vencedores y vencidos.

Contra lo esperado por Carrillo, los resultados electorales del PCE fueron decepcionantes en 1977 (sobre todo comparados con los del Partido Comunista Italiano ese mismo año), pero reforzaron su convicción en la necesidad de comprometerse en la gobernación de la nueva etapa. Y eso dejaba al PSOE de Felipe González en una difícil tesitura: negarse a toda responsabilidad desde la oposición para el control de la crisis erosionaría su futura credibilidad como alternativa de gobierno. Por tanto, al desplazar la arena de negociación del pacto social al pacto político, el gobierno podía contar con la posibilidad de llegar a acuerdos. Así fue, y en las negociaciones técnicas sobre el programa económico los representantes socialistas se mostraron ‘especialmente activos y eficaces’ (Powell, 2001, pág. 205). Y con la contrapartida de las reformas políticas el partido socialista pudo lograr la aceptación sindical del programa económico.

En lo que se refiere al sistema de Seguridad Social, “la transición política significó dismantelar el sistema de seguros sociales corporativistas, que habían sido gestionados por las mutualidades laborales en forma compartimentada [...] Los Pactos de la Moncloa incluyeron un capítulo sexto sobre la Reforma de la Seguridad Social y el Seguro de Desempleo, en aplicación de la cual se crearon una Tesorería General única y cuatro grandes órganos gestores especializados: el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), el Instituto Nacional de Empleo (INEM) y el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO). Estos fueron los cimientos institucionales del sistema universalista de seguridad social que habría de irse conformando paso a paso a lo largo del último cuarto del siglo XX” (Espina, 2007, pág. 253-254).

### **3. Después de la alternancia**

Aunque la reforma fiscal permitió un considerable aumento de los ingresos del Estado, y los gobiernos de Felipe González (desde octubre de 1982 hasta 1996) incrementaron la presión fiscal y el gasto público, el Estado de Bienestar español creado en estos años puede considerarse modesto, en el sentido de que la universalización de sus prestaciones fue unida a niveles moderados de éstas en comparación con el entorno europeo. En 1992 el gasto público en protección social había pasado al 20,03 % del PIB frente al 9,9 % de 1977 (Fernández, 1992, pág. 236). En 2006, en un momento de fuerte auge de la economía española, apenas había crecido en un punto frente al 27% de promedio de la Unión Europea (Moreno, 2009, pág. 8).

La prudencia en el incremento del gasto social fue perceptible ya en la Ley de Medidas Urgentes para la Racionalización de la Estructura y la Acción Protectora de la Seguridad Social (1985), que introdujo mayores plazos de cotización y un límite superior a las pensiones a la vez que incrementaba las mínimas. El propósito no sólo era hacer viable el sistema a medio plazo, sino también redistribuir a favor de las pensiones correspondientes a las rentas más bajas. En este mismo sentido se aprobó en 1990 una Ley de Pensiones No Contributivas para superar los límites protectores de un sistema concebido exclusivamente como de reparto a favor de quienes hubieran contribuido a él.

La iniciativa de mayor alcance fue sin embargo el llamado Pacto de Toledo (1995), un acuerdo parlamentario sobre los mecanismos de actualización y reforma del sistema de pensiones, para hacer posible su viabilidad y evitar que las pensiones se convirtieran en materia de disputa política<sup>77</sup>. En este período “se mantiene la tendencia al crecimiento del número de pensionistas y se realiza un esfuerzo para mejorar la cuantía de las pensiones, especialmente de las más bajas, al tiempo que se toma plena conciencia de las dificultades a las que se enfrentan los sistemas de reparto” (Moreno, 2009, pág. 71).

En 1985 se aprobó la Ley Orgánica de Educación (LODE), cuyo propósito fue garantizar la educación universal, obligatoria y gratuita, hasta los 14 años. Su rasgo más singular fue la creación de la figura de los centros concertados para dar cabida en el sistema a los centros privados, en su mayoría religiosos. El Estado financiaba sus gastos —pagando directamente a los profesores— para lograr la gratuidad y reconocía el llamado ‘ideario de centro’, pero los contenidos de la enseñanza debían estar sometidos a las directrices introducidas por la Ley, garantizando así su carácter democrático, que se veía reforzado por la participación de los padres de los alumnos en la gestión educativa. Se podían crear o mantener centros privados que no entraran en el mecanismo de concertación, pero el Estado no los financiaría.

El propósito de la creación de la enseñanza concertada era doble. Por una parte se trataba de evitar una ‘guerra de religión’, dado el peso de la Iglesia en la enseñanza privada y su especial interés en este campo, en un país que además había sido confesionalmente católico hasta la aprobación de la Constitución democrática de 1978. Pero otro factor fundamental era la imposibilidad a medio plazo de construir y dotar centros públicos suficientes para garantizar la plena escolarización de los niños entre 6 y 14 años.

En 1990 se dio un nuevo paso con la introducción de la LOGSE (Ley de Ordenación General del Sistema Educativo), que elevaba la edad de la educación obligatoria y gratuita hasta los 16 años, con un nuevo tramo (de los 12 a los 16 años) de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) que debía preparar a los estudiantes para el paso a la formación profesional o al bachillerato como antesala de los estudios universitarios. Esta ley fue desde el primer momento objeto de ataques conservadores por considerar que la selección de los niños para optar por el trabajo o la universidad debía realizarse antes de los 16 años, y que la ESO supondría una disminución de la calidad educativa. La batalla ha sido desde entonces la exigencia de una definición en edades inferiores de los llamados ‘itinerarios’.

Por último, en 1986 se creó el Sistema Nacional de Salud a través de la Ley General de Sanidad. Con ella se pretendía garantizar la universalidad de la asistencia sanitaria gratuita, para avanzar hacia la cual fueron necesarios cambios legales posteriores, pero aún hoy la derecha española fomenta la idea de que determinados colectivos profesionales deben acudir a sus propios seguros mutuales de salud, no por propia opción sino por no estar incluidos en el SNS, lo que es simplemente falso desde el punto de vista legal y más que discutible desde el punto de vista constitucional.

En todo este período puede considerarse que el modelo de Estado de Bienestar creado, pese a su voluntad universalista, que le alejaba del modelo bismarckiano y le aproximaba al beveridgiano, mantenía un rasgo de lo que se ha llamado el modelo mediterráneo de bienestar (Moreno, 2009), en el sentido de que se apoyaba de forma fundamental en las familias como mecanismos de bienestar. En efecto, aunque la introducción de la Ley de Integración Social del Minusválido (LISMI) ya en 1982, y de servicios sociales locales y regionales, incluidas las rentas mínimas de inserción, pretendía cubrir la situación de las personas excluidas del mercado de trabajo y en situación de vulnerabilidad, se aceptaba implícitamente que los cuidados familiares no podían ser sustituidos a corto plazo por servicios públicos de atención a los niños y las personas dependientes (personas mayores y enfermos crónicos sin hospitalización).

---

<sup>77</sup> En el segundo debate de las elecciones de 1993, el candidato conservador anunció un fuerte recorte del gasto público, y Felipe González le respondió calculando lo que eso podría significar de recorte en las cuantías de las pensiones. José María Aznar, sorprendido, no supo disipar esa sospecha, y muchos observadores atribuyeron a este incidente su derrota en las elecciones de aquel año.

La nueva fase de gobiernos socialistas que comienza en 2004 marca un punto de inflexión en el que uno de los principios guías es avanzar hacia la plena igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Como es sabido, por razones históricas y culturales la atención a las personas dependientes dentro de las familias recae en su inmensa mayor parte sobre las mujeres, lo que implica la asunción por éstas de una doble jornada o un serio obstáculo para su independencia laboral y profesional. Por ello se aprobó en 2006 la Ley de Dependencia, que pretendía dotar de servicios públicos y subvenciones a las familias para garantizar la autonomía de las personas dependientes sin forzar a las mujeres a mantener un papel prioritario de cuidadoras.

La Ley de Dependencia se consideró un notable avance hacia un modelo más ‘nórdico’ y menos ‘mediterráneo’ de sociedad de bienestar. Sin embargo su puesta en práctica chocó con diversos obstáculos vinculados a su financiación, compartida por el Gobierno Central y por las Comunidades Autónomas en un momento en que la competencia sobre las políticas sociales ya recaía sobre éstas, lo que a su vez se tradujo en falta de voluntad política en alguna de ellas que frenó o retrasó su puesta en práctica. Así, lo que debía haber sido ‘el cuarto pilar’ del Estado de Bienestar español era aún una realidad embrionaria al comienzo de la crisis de 2008.

#### **4. Bajo el diluvio**

Una vez que el reconocimiento del alto déficit de Grecia —enmascarado previamente por el gobierno conservador de Kostas Karamanlis— hizo saltar en 2010 las alarmas sobre la solvencia de la deuda en euros de algunos países, especialmente Irlanda y los del sur de la UE, se impuso en la Eurozona una política de consolidación fiscal a ultranza que implicaba fuertes recortes presupuestarios en los países afectados, con el muy poco realista objetivo de volver a un déficit del 3 % del PIB en 2013-2014. Ante el fuerte crecimiento de la rentabilidad diferencial de la deuda de estos países frente a la deuda alemana —considerada segura—, la alternativa era recurrir a un rescate europeo, que exigía como contrapartida drásticos recortes del gasto público, o tratar de frenar el crecimiento de la ‘prima de riesgo’ introduciendo de forma voluntaria esos recortes.

El gobierno español optó por la segunda opción: tratar de evitar el rescate o intervención de la economía española por la ‘troika’ —la Comisión Europea, el Banco Central Europeo y el FMI— mediante la introducción voluntaria de recortes del gasto. En mayo de 2010, poco después de que una cumbre extraordinaria de la UE anunciara la creación del Fondo de Rescate para los países en problemas —especialmente Grecia, al borde de la quiebra—, Zapatero inició un giro drástico hacia políticas de austeridad, en contradicción con sus anteriores políticas de estímulo para intentar frenar la destrucción de empleo, y con sus propias palabras de que nunca recortaría la política social para hacer frente a la crisis. Todo ello fue denunciado por la oposición conservadora, que criticó a la vez la insuficiencia y la injusticia del ajuste propuesto.

Aunque el gobierno ya había intentado anteriormente una reforma de las pensiones para elevar la edad de jubilación y aumentar los años de cotización necesarios para obtener una pensión, y había introducido una subida de los impuestos indirectos (IVA), el recorte de mayo se centró en la congelación de las pensiones —excepto las más bajas—, la reducción y congelación del sueldo de los funcionarios y una drástica reducción de las inversiones. El mes siguiente realizó una reforma laboral sin acuerdo con los sindicatos —contraviniendo una vez más sus promesas anteriores—, lo que provocó la convocatoria de una huelga general en el mes de septiembre de 2010. A partir de este momento, y aunque en 2011 se logró un acuerdo con los agentes sociales para la reforma del sistema de pensiones, el gobierno del PSOE vio surgir una creciente desafección entre sus electores mientras su política económica recibía continuas críticas de los sindicatos.

En elecciones anticipadas, el 20 de noviembre de 2011, el PSOE sufrió una severa derrota y el conservador Partido Popular (PP) obtuvo la mayoría absoluta, con 186 escaños sobre el total de 350 del Congreso de los Diputados. El nuevo gobierno, encabezado por Mariano Rajoy, olvidó inmediatamente sus críticas contra el programa de ajuste de Zapatero y, alegando la grave situación económica heredada, emprendió un programa sistemático de recortes con el objetivo de alcanzar un déficit del 6,5 % del PIB a finales de 2012. La cifra de hecho alcanzada oscila entre el 6,7 anunciado por el gobierno y el 7,0 que estima Bruselas a la espera de la información más precisa de Eurostat.

Antes de hablar del impacto de la crisis sobre las políticas sociales conviene hacer dos observaciones. La primera es que la crisis en Europa ha atravesado varias fases y que la estrategia adoptada ante la crisis de la deuda es claramente discutible. Bajo el argumento de que los países del sur de Europa debían recuperar competitividad a través de una deflación interna —por la imposibilidad para los países de la Eurozona de devaluar sus monedas y las catastróficas consecuencias de salir del euro— se han impuesto plazos de consolidación fiscal que forzosamente debían conducir a una recesión, lo que está teniendo consecuencias económicas y sociales dramáticas, incluyendo una creciente distancia entre los electores y las instituciones políticas, ya que aquellos sienten que viven en democracias intervenidas (Paramio, 2012; Fernández-Albertos, 2012).

La segunda observación se refiere a las ideas más extendidas entre los ciudadanos de los países del norte de la Eurozona y a las proclamas de los economistas ortodoxos sobre los orígenes de la crisis en el sur de Europa. Una de ellas es que los niveles de déficit y deuda pública eran consecuencia de un Estado de Bienestar infinanciable. Independientemente de lo que pueda haber sucedido en otros países, como se señalaba anteriormente, el gasto social público era antes de la crisis casi 6 puntos inferior al promedio de la UE. Por otro lado España llega a la crisis con superávit fiscal (2,23 % del PIB en 2007), y la deuda se había venido reduciendo en años anteriores, hasta ser sólo del 36,1 % del PIB.

La modestia del Estado de Bienestar español implica que carecen de fundamento las frecuentes críticas por parte de economistas y empresarios conservadores acerca de que el origen de la actual crisis económica es que España estaba viviendo por encima de sus posibilidades. El gasto social sólo se disparó bajo el efecto del brutal crecimiento de las prestaciones por desempleo a partir de 2008-2009, cuando comenzó la hasta ahora imparable destrucción de empleo que ha llevado las cifras de desempleados hasta el 26 % de la población activa (6 millones de personas según la Encuesta de Población Activa, 5 millones en los registros del INEM). El problema económico de España es su fuerte endeudamiento privado en el momento de estallido de la crisis y la consiguiente sequía internacional de crédito, no el gasto ni la deuda pública.

El crecimiento del déficit y de la deuda pública españolas son consecuencia de las medidas anticíclicas provocadas por la crisis, tanto las automáticas —gasto en desempleo— como las políticas de estímulo —singularmente el Plan E de obras públicas de corta duración—, pero el principal motivo de desconfianza sobre la solvencia española venía del muy alto endeudamiento privado creado por la burbuja inmobiliaria de años anteriores. Y la condición de posibilidad de este endeudamiento privado —de bancos, empresas y familias— fue el exceso de liquidez en euros provocado por el Banco Central Europeo desde 2012 para contrarrestar el estancamiento de las economías alemana y francesa.

¿Cuáles están siendo los efectos de las actuales políticas de recortes sobre el Estado de Bienestar español? Lo primero que debe subrayarse es que el gobierno de Rajoy —para desesperación de los economistas ortodoxos y del ala más neoliberal del PP— no ha hecho hasta ahora de la necesidad virtud y no pretende que los recortes nos aproximen a una sociedad más eficiente, sino que presentan los recortes como necesidades impuestas por la necesidad de reducir el déficit para poder volver a crecer. Y por ejemplo han prorrogado los subsidios para los trabajadores que han agotado sus subsidios de desempleo.

La falta de convicciones neoliberales explícitas no significa que las acciones del gobierno no estén teniendo un alto coste social. Pero hay que recordar que gran parte de las políticas afectadas por los recortes están transferidas a las Comunidades Autónomas, de forma que son éstas quienes los están llevando a cabo para reducir sus propios déficits, ya que fueron éstos los que se desviaron a finales de 2011 de los objetivos previstos: mientras que la administración central tuvo un déficit del 5,1 %, las Comunidades Autónomas sumaron casi tres puntos más de déficit (2,94), lo que impidió alcanzar el objetivo total pactado con Bruselas (6,0 %).

Mientras que las pensiones —a las que en 2013 no se ha actualizado conforme a la inflación anual— y el gasto en I+D son competencia del gobierno central, la educación, la sanidad y las políticas sociales están transferidas a las autonomías. Por ello la reducción del déficit de éstas en 2012 a un 1,73 % se ha logrado a costa de los funcionarios autonómicos y de los gastos en educación, sanidad y política social. La referencia a los funcionarios es clave, porque no sólo se han recortado los sueldos, sino que se

ha recortado también la plantilla de trabajadores del sector público, despidiendo a los contratados laborales y a los interinos.

Esto significa también menos personal en educación y sanidad, lo que se traduce en una elevación del número de alumnos por aula, una disminución de servicios de urgencia en los hospitales y centros de salud y una tendencia a cobrar servicios anteriormente gratuitos. Las políticas concretas varían según las Comunidades: mientras algunas se han mostrado más que entusiastas con los recortes, otras (Andalucía y País Vasco) se han mostrado reticentes, por ejemplo en la cuestión de la retirada de la atención sanitaria gratuita a los inmigrantes en situación irregular.

Es difícil prever el daño a medio plazo que los recortes pueden provocar en la sociedad española. Pero hasta ahora se podría afirmar que los daños más graves y perceptibles son consecuencia no tanto de las estrecheces que atraviesa el Estado de Bienestar como de la destrucción de empleo. En un cierto punto los daños se combinan: la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones puede ser una cuestión grave en un momento en el que muchas familias, con todos o casi todos sus miembros en el desempleo, dependen de los ingresos de los miembros mayores —de sus pensiones— simplemente para sobrevivir. Así, con la crisis, el modelo de bienestar español es más familiarista que nunca, lejos del sueño de acercarse al modelo nórdico.

## Bibliografía

- Espina, A. (2007), *Modernización y Estado de Bienestar en España*, Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.
- Fernández, M. (1992), “Las políticas sociales en la década de los ochenta”, en A. Guerra y J.F. Tezanos, comps., *La década del cambio: diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, 229-273, Madrid: Sistema.
- Fernández-Albertos, J. (2012), *Democracia intervenida: políticas económicas en la gran recesión*, Madrid: Libros de la Catarata.
- Flora, P., y A. J. Heidenheimer (comps.) (1981), *The development of welfare states in Europe and America*, New Brunswick: Transaction.
- Molinero, C. (2003), “La política social del régimen franquista: una asignatura pendiente de la historiografía”, *Ayer*: 50: 319-331.
- Moreno, L. (2012), *La Europa asocial: crisis y Estado del bienestar*, Barcelona: Península.
- Moreno, L., (Comp.) (2009), *Reformas de las políticas de bienestar en España*, Madrid, Siglo XXI.
- Paramio, L. (2012), *La socialdemocracia maniatada*, Madrid: Libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2002), “Los Pactos de La Moncloa en perspectiva”, J. Saborido y R.L. Berenblum (comps.), *Los Pactos de La Moncloa y la Argentina de hoy*, 51-62, Buenos Aires: Macchi.
- \_\_\_\_\_ (1992), “Los sindicatos y la política en España, 1982-1992”, A. Guerra y J.F. Tezanos, (comps.), *La década del cambio: diez años de gobierno socialista, 1982-1992*, 521-538, Madrid: Sistema.
- \_\_\_\_\_ (1990), “Los sindicatos y el sistema político en la España democrática: de la clandestinidad a la huelga general”, *Sistema*, 94-95: 73-81.
- Powell, Ch.T. (2001), *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza & Janés.
- Rodríguez Cabrero, G. (2004), *El Estado de Bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid: Fundamentos.

## D. A modo de cierre: reflexiones sobre pactos sociales, Estado de Bienestar y crisis económica

**Ernesto Ottone<sup>78</sup>**

Agradecemos mucho esta invitación a participar. Siempre es bueno volver a casa aunque sea de pasada, es lo que me sucede cuando vengo a la CEPAL. Haré mis comentarios acerca de lo planteado por G. Therborn y L. Paramio desde América Latina. Lo primero y muy valioso a señalar consiste en las diferenciaciones que ambos ponentes hacen sobre diversas expresiones históricas del Estado de Bienestar. Muchas veces se discute en nuestra región acerca del Estado de Bienestar considerándolo como un solo todo, como una experiencia única, y se dejan de lado las diferencias de conformación y recorrido que ellos han tenido y tienen. Al respecto, quisiera agregar algunas referencias que aparecen en *Le socialisme à l'épreuve du capitalisme*, libro dirigido por Daniel Cohen y Alain Bergonioux, que contiene los trabajos de un coloquio organizado por la Fundación Jean Jaurès, en enero de 2011, en París. En este se hace una puesta al día de la relación entre la socialdemocracia y el Estado de Bienestar.

Siguiendo ese análisis se encuentra un conjunto de aspectos sorprendidos, por ejemplo que al hablar de Estado de Bienestar nórdico, hablamos de experiencias muy diversas entre sí. La experiencia sueca, noruega y danesa son muy diferentes, para hablar de las más tradicionales, y aún más la finlandesa. A la vez ellas se diferencian del Estado de Bienestar británico y los otros estados de bienestar continentales. Me parece muy importante estudiar esas diferencias, para tener una comprensión de su sentido histórico y la manera de enfrentar los actuales cambios, dificultades y crisis de esas experiencias tan importantes para el mundo y en particular para América Latina.

Como sabemos, a partir del año 2003 América Latina ha experimentado una etapa positiva de crecimiento, con buenos indicadores económicos y sociales y con una capacidad de resistir y recuperarse frente a situaciones tan graves como la crisis global de 2008. Después de un 2009 difícil, ya en 2010 sus indicadores eran nuevamente positivos. Lecciones aprendidas y nuevas realidades de diversificación comercial impidieron la contaminación financiera e introdujeron capacidades contracíclicas. Todo ello provoca situaciones insospechadas, como que uno sea invitado a Europa para hablar de las buenas prácticas de América Latina. Uno se emociona mucho, porque normalmente lo invitaban para que uno hablara de las malas prácticas. Pero no hay que exagerar, en América Latina tenemos muchos problemas todavía y estamos muy lejos de la construcción política de un verdadero Estado de Bienestar.

Si parafraseamos muy libremente a Vargas Llosa, podemos decir que los conservadores en América Latina, ante la pregunta de “¿por qué se averió Europa?”, no cuándo, sino por qué, responden que la razón se encuentra en la existencia de un Estado de Bienestar dilapidador que gastó lo que no tenía, en consecuencia llegó un momento en que esto no dio más y están pagando las culpas. Por lo tanto, nos advierten que no hagamos lo mismo en América Latina y no transformemos nuestro crecimiento en una fuente de gasto social que siempre para ellos resulta exagerado.

Todo esto es bastante falso. Sabemos que desde antes de la crisis de 2008 el Estado de Bienestar europeo enfrentaba problemas por las transformaciones de la economía mundial, el cambio demográfico y las nuevas condiciones de la competitividad. La crisis de 2008, la creciente desregulación financiera y los problemas de la construcción europea están en la base de la actual crisis que afecta sobre todo a una parte de Europa. Sin embargo, es necesario prestar atención a la supuesta irreversibilidad del Estado de Bienestar en Europa. Me encantaría que así fuera. La vida, sin embargo, me ha enseñado que las reversibilidades son más fuertes de lo que uno cree. Creo que efectivamente hay muchos elementos irreversibles en la conciencia social de la ciudadanía europea con la experiencia del Estado de Bienestar. Pero lo que señala un poco en broma Ludolfo Paramio cuando dice: ¿qué va a pasar después de años de austeridad?, ¿habrá vida inteligente en Europa?, refleja que existe una situación de deterioro que es muy fuerte, que es muy grave y que le hace mal al progreso en el mundo entero. A veces decimos: ¡pero qué

<sup>78</sup> Director de la Cátedra Globalización y Democracia de la Universidad Diego Portales, Chile.

bien, cambia la correlación de fuerzas! Está bien que los países emergentes avancen, pero no olvidemos que entre esos países que surgen, como China, son pocos los que tienen sistemas democráticos. Así que también tenemos que ver el cambio en la geopolítica con cuidado, a mí me preocupa mucho un mundo con una Europa venida a menos. Me preocupa porque quisiera que América Latina alcanzara un desarrollo con bienestar y un desarrollo con democracia. Y, en consecuencia, la caída europea no es solamente una caída del funcionamiento del Estado de Bienestar, sino que también implica un deterioro muy fuerte del sistema político.

Veo en esta caída política la dificultad mayor que hoy día está atravesando Europa, que conlleva peligrosos crecimientos populistas de izquierda y derecha poco afines a la idea europea y, peor aún, poco afines a la democracia representativa y a la democracia *tout court*, que levantan con respaldos masivos las banderas de la anti-política.

Por ello creo que es bueno hacer el ejercicio de este seminario y examinar la historia. De hecho, el Estado de Bienestar fue creado con sistemas capitalistas muy diferentes y con una vinculación de lo público y lo privado muy distinta a la actual y funcionó durante muchos años bien, generando sociedades de mayor bienestar y más igualitarias. Sin embargo, si hoy seguimos la curva de igualdad y examinamos el Gini europeo, vemos que sigue más o menos el mismo camino de Estados Unidos; es decir, hasta los años ochenta se produce una sociedad más igualitaria y desde los años ochenta hacia delante comienza un aumento de la brecha de desigualdad con breves momentos excepcionales, pero siguiendo esa tendencia general.

Ello está relacionado con un proceso anterior que comienza en los ochenta: el proceso de globalización, el surgimiento hegemónico de un pensamiento neoliberal, todo lo que pasó entre 1980 y 1990. Ya a principios de los noventa surgió la necesidad de rediscutir la readaptación del Estado de Bienestar. Quienes más avanzaron fueron los países nórdicos y no es casualidad que sean los que hoy están en mejor pie. También lo hizo la Alemania de Schröder.

Se produjeron nuevos pactos que en algunas partes tuvieron mejores resultados que en otros. En Europa del Sur eso se hizo mucho menos. ¿Por qué junto a esas readecuaciones no se avanzó más en la construcción europea y no se reguló más el sistema financiero? ¿Por qué no se aprovechó mejor la primera reacción contra el pensamiento neoliberal en los años noventa?

Recordemos que, en los años noventa, la socialdemocracia accedió al gobierno en muchos países de Europa. Sin embargo, debemos admitir que le faltó audacia y pensamiento crítico. Se aceptó una cierta naturalización del pensamiento neoliberal: parecía que todo funcionaba, había crecimiento en los países desarrollados y también en los emergentes y eso adormeció la crítica. Parecía una nueva versión, como nos dice Daniel Cohen, de los 30 gloriosos. Ello explica los límites y algunas ilusiones del pensamiento de la tercera vía, del *progressive governance* auspiciado por Blair y teorizado por Giddens y en el cual participó todo el progresismo de la época. Si bien este pudo entender los límites del primer Estado de Bienestar, recuperar peso político y retomar los temas clásicos del reformismo, fue incapaz de visualizar que en el centro desarrollado se estaba acumulando algo peligroso: una gran crisis del capitalismo financiero desregulado que había producido un aumento de la desigualdad con una caída de los ingresos de sectores de las capas medias y las capas medias bajas, que había sido ocultado por años a través del endeudamiento. Es así como se acumularon productos financieros tóxicos y se llegó a la debacle que afectó a realidades diversas, porque España, efectivamente no tenía los problemas de Grecia, ni tenía tampoco los problemas de Italia respecto al manejo fiscal pero sí un modelo de desarrollo productivo unilateral. Entonces explota para todos y golpea por distintos lados.

Hoy, América Latina muestra una inédita capacidad de defensa frente a la crisis y está en una mejor situación, aunque si la crisis global no se desempantana, ciertamente terminará siendo afectada también.

Ello requiere repensar con mucha audacia qué significa hoy desarrollar un Estado de Bienestar, teniendo claro que los antiguos actores ya no existen. O sea, considerando que hay cambios muy fuertes de la composición sociológica de las sociedades europeas y los viejos actores no existen. No va a renacer

una tecnocracia francesa dirigista con de Gaulle a la cabeza; eso ya no va a existir. Entonces, esto se va a tener que recomponer de una manera nueva que es difícil de imaginar. No sabemos cómo.

Ahora, ¿cuál es la reacción frente a la crisis a nivel del mundo multilateral? Tenemos un primer momento que es la reacción de salvar la banca para evitar la catástrofe, surge el G20 y se pone muy audaz. Pero poco a poco pierde su ímpetu inicial. En la primera reunión dicen: “vamos a regular todo el capitalismo financiero”; en la cuarta reunión ya dicen mucho menos, y en la quinta, menos todavía. Es decir, la apuesta multilateral es débil. Islandia tuvo una respuesta efectiva y heterodoxa, pero es un país pequeño y los últimos cambios políticos retrotraen las cosas. Irlanda, desde una perspectiva más ortodoxa, ha tenido ciertos avances y Alemania se ha protegido bien internamente a costa de una miopía externa que terminará afectándola si no modifica su apuesta exclusivamente por la austeridad, pero en la mayoría de los países la situación es complicada. Chipre, España, Francia, Grecia, Italia y también Portugal, aunque las situaciones son muy distintas, no terminan de encontrar una salida. Lo cierto es que las recetas de austeridad sin impulso al crecimiento han generado en Europa un retroceso gigantesco y en algunos países un desastre de cohesión social y un grave deterioro de sus sistemas políticos. La post crisis continúa marcada por el signo de la desigualdad social creciente a la que se agrega una profundización del deterioro de los sistemas políticos, de la política, de los políticos y del concepto mismo de la representatividad, que ha caído por debajo de la ley de gravedad en la opinión pública, corroída por su incapacidad de hacer frente al entramado financiero y a la corrupción pública y privada.

Ahora, ¿por qué es muy importante para América Latina la solución europea? Porque, de alguna manera, América Latina ha tenido un crecimiento desde el año 2003 en adelante, logramos enfrentar bien la crisis, prácticamente no tuvimos contaminación financiera porque habíamos aprendido de las crisis anteriores. Hoy en día estamos en una situación inédita con gobiernos muy distintos, con políticas muy distintas, pero donde se ha avanzado en general, se ha avanzado incluso en el tema de la igualdad, claro que a partir de nuestros altísimos niveles de desigualdad que hacen aparecer las cifras malas que da Ludolfo Paramio para España como un sueño de una noche de verano para nosotros. Pero América Latina es la única región que está bajando la desigualdad. Poquito, muy poquito, pero es la única que lo está haciendo.

En términos de pobreza, seguimos bajando. Entonces, se nos abre una posibilidad y tenemos un espacio de crecimiento hacia adelante que es bastante grande. Un crecimiento que implica aprovechar las oportunidades para dar respuesta a nuestros problemas estratégicos, que siguen siendo muchos y a los que no me referiré porque ustedes los conocen: en lo fundamental pasan por nuestra fragilidad democrática, nuestra ausencia de transformación productiva y nuestra brecha de desigualdad históricamente gigantesca.

Nuestra meta es lograr un Estado de Bienestar y perfeccionar, a través de la inclusividad, nuestros sistemas políticos. El referente europeo en el imaginario latinoamericano es muy importante para quienes luchan por lograr esos objetivos. Es muy grave entonces que ese referente se debilite. No porque vamos a seguir exactamente el mismo camino, sino porque su éxito ayuda a correr la barrera del bienestar y de que es posible conjugar libertad con mayor igualdad.

De las regiones emergentes, América Latina, es la que tiene mayores avances en términos de algo que se acerca al Estado de Bienestar y que se combina con un sistema político democrático y la libertad de las personas. De allí la pertinencia de esta discusión, de allí el aporte valioso de quienes la expusieron.

## E. La importancia de los procesos participativos: la experiencia de las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil

**Lais Abramo**<sup>79</sup>  
**Andrea Araújo**<sup>80</sup>  
**Andrea Bolzon**<sup>81</sup>

El objetivo de este artículo es contribuir al debate sobre los desafíos institucionales para la construcción de pactos sociales en América Latina, a partir de un análisis sobre las conferencias nacionales de políticas públicas del Brasil, en el contexto de una reflexión sobre el desarrollo de una gobernabilidad democrática coherente y capaz de garantizar el respeto efectivo de los derechos sociales y económicos. Sin duda, existen otras reformas y políticas que se han puesto en práctica en el Brasil en los últimos años y cuyo análisis también podría contribuir significativamente a esa reflexión, como, por ejemplo, la política de aumento del salario mínimo, la Ley General de las Microempresas y Pequeñas Empresas, la Ley del Microempresario Individual y las políticas y programas dirigidos a la agricultura familiar. En este artículo se considera, sin embargo, que el tema de las conferencias nacionales de políticas públicas puede ser más interesante para un proyecto de análisis comparativo en el ámbito de América Latina, tanto por su alcance como por su novedad. Se prestará especial atención a la experiencia de la Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente (CNETD), celebrada en el país en 2011 y 2012.

### 1. Las conferencias nacionales de políticas públicas

La propuesta de la Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente se integra en la estrategia, que caracterizó los dos mandatos del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 y 2007-2010) y que continúa en vigor en el gobierno de la presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), de instituir amplios procesos de consulta y participación social en diversas áreas de las políticas públicas, como parte de una nueva propuesta de relación entre el Estado y la sociedad y entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Más de siete millones de personas participaron en esas consultas, plasmadas en las conferencias nacionales de políticas públicas, entre 2003 y 2012. Durante ese período, se celebraron 86 eventos de ese tipo, que abarcaron más de 40 áreas sectoriales de las políticas públicas (BRASIL, 2013a). Si bien varios aspectos relativos al empleo y al trabajo habían sido discutidos ya en algunos de esos eventos, la Primera CNETD constituyó la primera ocasión en la que el tema se abordó de forma general e integral, un enfoque que fue facilitado y estimulado por la adopción del concepto de trabajo decente como referencia fundamental para el debate. Este concepto incluye la protección social como una de sus cuatro dimensiones constitutivas<sup>82</sup>.

Este dato es aún más significativo si consideramos que esas conferencias no constituyen un *evento* puntual (una reunión de algunos días de duración), sino un *proceso* que se desarrolla a lo largo del tiempo, con etapas preparatorias (en la mayoría de los casos en el ámbito municipal, intermunicipal, estatal o regional, pero también, en ocasiones, en el ámbito sectorial o temático y en espacios libres y virtuales) que, normalmente, incluyen la elección de delegados o delegadas para las etapas siguientes.

El número y el alcance de las conferencias nacionales celebradas a partir de 2003 en el Brasil representan el fortalecimiento del marco participativo previsto por la Constitución de 1988 (Souza, 2012, pág. 7). En efecto, la Carta Magna de 1988, conocida como la “Constitución Ciudadana” y resultado de una Asamblea Nacional Constituyente que reflejó la movilización social en el proceso de lucha contra el

<sup>79</sup> Socióloga, magíster y doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo, Directora de la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Brasil.

<sup>80</sup> Magíster en Estudios Internacionales y Ciencias Políticas por el Instituto de Altos Estudios Internacionales y del Desarrollo de Ginebra, Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina de la OIT en el Brasil.

<sup>81</sup> Socióloga y magíster en Desarrollo Sostenible por la Universidad de Brasilia, Oficial de Proyectos de la Oficina de la OIT en el Brasil.

<sup>82</sup> Véase una reflexión sobre el concepto de trabajo decente en Abramo (2010) y Abramo (2013).

autoritarismo y a favor de una nueva democratización del país en los años setenta y ochenta del siglo pasado, consagró el principio de la participación social como forma de afirmación de la democracia. La Constitución contiene una serie de disposiciones que amplían los derechos políticos y sociales y prevén la descentralización administrativa y la incorporación de la participación de la ciudadanía y de organizaciones de la sociedad civil en la gestión de políticas públicas, particularmente en las áreas de la seguridad social (art. 194), la salud (art. 198), la asistencia social (art. 203), la educación (art. 206), la infancia y la adolescencia, las políticas urbanas y el medio ambiente.

Las conferencias nacionales, sin embargo, no nacieron durante el gobierno del Presidente Lula, ni tras la promulgación de la Constitución de 1988. En realidad, se trata de una institución que existe en el país desde hace décadas, pero que solo a partir de 2003 obtuvo notoriedad, debido a su diversificación temática y a la amplitud de la movilización. Las cifras presentadas a continuación manifiestan esa dinámica: de las 127 conferencias nacionales celebradas entre 1941 y 2012, 41 tuvieron lugar en los primeros 61 años de ese período (1941 a 2002) y 86 en la última década (2003 a 2012) (BRASIL, 2013). Aún teniendo en cuenta que el período entre 1941 y 2012 incluye 25 años de regímenes autoritarios en el país, la diferencia sigue siendo muy significativa. En efecto, entre 1941 y 2002, el promedio de celebración de conferencias nacionales fue de 1,5 al año. Considerando solo los años de regímenes democráticos (36 de esos 61 años), el promedio sube a 1,7. Durante el período entre 2003 y 2012, en cambio, el promedio fue de 8,6 conferencias nacionales al año.

Por otra parte, hasta 2003, las conferencias estaban limitadas a unas pocas áreas, entre las cuales destacaban la salud y la asistencia social. Después de ese año, los temas se ampliaron significativamente. Predominan temas inéditos, aún no regulados totalmente, como, por ejemplo, políticas para las mujeres, promoción de la igualdad racial, seguridad alimentaria, economía solidaria, trabajo decente, orientación sexual o personas con discapacidad.

Según Avritzer (2012, pág. 8), las conferencias nacionales que se han celebrado en el Brasil se pueden definir como *instituciones participativas* (a consecuencia, como ya se ha señalado, de la acción de la sociedad civil brasileña durante el proceso constituyente, que dio lugar a un conjunto de disposiciones constitucionales que preveían la participación social en diversas áreas de las políticas públicas), convocadas por el gobierno federal y organizadas en los tres niveles de la federación. El autor resalta que algunas de las conferencias están previstas por la ley y su convocatoria por parte del gobierno federal es obligatoria, como en el caso de las áreas de la salud, la asistencia social y el recientemente creado sistema de seguridad alimentaria.

Las conferencias nacionales también se pueden definir como procesos participativos que reúnen, con cierta periodicidad, a los representantes del Estado y de la sociedad civil, para la formulación de propuestas relativas a ciertas políticas públicas (Souza, 2012). Son espacios en los que el gobierno y la sociedad, por medio de sus representantes, entablan un diálogo de forma organizada y pública.

### **¿Un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad?**

Para el Gobierno Federal del Brasil, las conferencias forman parte de un modelo de gestión pública participativa, que permite la formación de espacios de negociación, la creación de consensos, el ejercicio compartido del poder y la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad civil. Son un elemento fundamental, aunque no el único, de un nuevo modelo de relación entre el Estado y la sociedad, que incluye el fortalecimiento de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. El objetivo del gobierno, resaltando su papel de “agente garante del derecho de participación social”, es “la transformación de la participación social en política de Estado y en método de gobierno”. En ese contexto, está en curso un debate en el país, con las organizaciones de la sociedad civil y en el ámbito del propio gobierno, sobre las directrices para la construcción de una Política y un Sistema Nacionales de Participación Social (BRASIL, 2013b)<sup>83</sup>.

<sup>83</sup> Otro elemento de la propuesta del Sistema Nacional de Participación son los consejos, definidos como espacios permanentes de participación social en la administración pública. Los consejos, formados por representantes del gobierno y de la sociedad civil, han desempeñado un papel relevante en el sentido de incorporar pautas e intereses de los sectores sociales que buscan el aumento de la calidad y la universalización de la prestación de servicios y destacan como instancias de construcción de derechos aún no

La propuesta de una Política Nacional de Participación Social establece el papel del Estado como el agente promotor del derecho humano a la participación<sup>84</sup>. Directamente, corresponderá al gobierno federal (administración pública directa e indirecta), pero indirectamente (mediante el fomento y la articulación), pretende llegar a los estados, municipios, entidades y movimientos sociales que, en el ámbito de su autonomía, decidan integrarse en el sistema nacional (BRASIL, 2013b).

Entre los objetivos propuestos para esa Política Nacional de Participación Social, destacan los siguientes: promover y concretar las garantías del derecho humano a la participación; estimular la cultura de participación social; fortalecer y perfeccionar la participación social como método de gobierno y gestión; construir una práctica democrática, mediante la cual los ciudadanos puedan intervenir de forma cotidiana en la agenda pública, en el proceso de toma de decisiones y en los foros de deliberación pública; promover la participación social en la formulación, acompañamiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; establecer canales de articulación entre los gestores de la participación social de las tres instancias de gobierno: federal, estatal y municipal; instituir una red nacional de participación social, en la que se integren los órganos gubernamentales y las entidades y movimientos sociales de actuación nacional, regional y local; consolidar la relación con la sociedad civil, apoyar sus iniciativas, contribuir a su fortalecimiento, reconociendo, integrando y consolidando canales institucionales de participación social; consolidar el diálogo social entre entidades representativas de los movimientos sociales y el Gobierno Federal; incentivar y promover programas de formación y capacitación de gestores públicos y líderes de la sociedad civil, en torno al tema de la gestión participativa, y promover la interlocución con instituciones y entidades vinculadas a otros poderes del Estado, sobre el tema de la participación social (BRASIL, 2013a).

#### **Finalidades y tipos de conferencias**

Debido a que las conferencias, cuya amplitud y significado se han descrito anteriormente, son un fenómeno relativamente nuevo en la realidad social y política del Brasil, la bibliografía existente con respecto a ellas todavía es limitada y aún hay muchos puntos de discusión y cuestiones abiertas sobre registro o análisis<sup>85</sup>.

A pesar de varios elementos comunes, las conferencias también presentan diferencias y singularidades, relacionadas, por ejemplo, con la diversidad de autores y con el historial de movilización social y de relación entre el Estado y la sociedad que caracteriza cada uno de los diferentes ámbitos de política pública abordados en las conferencias. Según la naturaleza de esos factores, sus metas también pueden variar. Dentro del objetivo general de convocar a los distintos actores políticos para la discusión en el espacio público y de conectar esa instancia de participación con otras (como los consejos, las

---

reconocidos por el Estado. Hoy en día en el Brasil existen diversos consejos en funcionamiento en los niveles federal, regional, estatal y municipal, en varias áreas de las políticas públicas. Son muy diferentes en cuanto a su composición, atribuciones, estructura y vinculación, pero tienen en común el propósito de control social de las políticas públicas y el fortalecimiento de la democracia participativa. Entre 2003 y 2010, se crearon 19 consejos y otros 16 se reformularon para ampliar los espacios de participación (BRASIL, 2013c).

<sup>84</sup> La definición de la participación social como un derecho humano fundamental ya constaba en la Declaración Universal de Derechos Humanos (BRASIL, 2013b).

<sup>85</sup> Es necesario señalar la importancia de los estudios, diagnósticos y evaluaciones sobre el tema que se han producido en el ámbito del Programa de Investigación sobre Democracia y Participación creado por la Dirección de Estudios y Políticas del Estado, de las Instituciones y de la Democracia (Diest) del Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas (IPEA), en colaboración estratégica con la Secretaría Nacional de Articulación Social de la Secretaría General de la Presidencia de la República, el Proyecto Democracia Participativa (PRODEP) del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Federal de Minas Gerais, el Instituto Pólis, el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESP) y el Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro. Este artículo, por su parte, se basa en una investigación que abarca una dimensión cuantitativa (un cuestionario aplicado durante la realización de la etapa nacional de la Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente y respondido por más del 80% de los 1.200 participantes) y una dimensión cualitativa (entrevistas en profundidad realizadas a más de 40 actores que participaron en el proceso). Por otra parte, también incluye una dimensión de *observación participativa* de las autoras, que realizaron y participaron directamente en la asistencia técnica prestada por la Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Brasil al gobierno federal y a las organizaciones de empleadores y trabajadores, durante el proceso de organización y realización de la conferencia. Un primer producto de esa reflexión, que incorpora algunos elementos del presente artículo, centrado en la discusión de las relaciones entre los procesos de participación social y las formas de diálogo social tripartito, fue presentado en el X Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología del Trabajo (ALAST), celebrado en São Paulo en julio de 2013 y se publicará en la Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (RELET), con el título de “Tripartismo e participação social: potencialidades e desafios do encontro entre dois processos na I Conferência Nacional de Trabalho Decente”.

comisiones tripartitas y otras), las finalidades específicas de las conferencias, según la tipología definida por el Instituto Pólis (2005), citada por Souza (2012), pueden consistir en: a) definir principios y directrices de las políticas sectoriales; b) evaluar los programas en curso, identificar problemas y proponer cambios para garantizar el acceso universal a los derechos sociales; c) dar voz y voto a los diversos segmentos de la sociedad que reflexionan sobre el tema en cuestión; d) discutir y deliberar sobre los consejos, y e) evaluar y proponer instrumentos de participación en la concretización de las directrices de la discusión presupuestaria, en un área determinada de la política pública.

La clasificación de Souza (2012, pág. 20), elaborada a partir de las “finalidades declaradas” por las conferencias nacionales celebradas entre 2003 y 2010, también puede ayudar a dilucidar sus distintas naturalezas:

- a) **Definición de la agenda:** difusión de ideas en la perspectiva de definir la agenda; afirmación de compromisos e introducción de (nuevos) temas en la agenda pública; articulación entre actores, fortalecimiento de redes y espacio para intercambiar experiencias; posible base para proponer políticas. Según el autor, esta característica está presente en 26 de las 74 conferencias del período entre 2003 y 2010 analizadas por él (35,1% del total).
- b) **Evaluación:** diagnóstico de una situación o de la implementación de una política pública ya existente, pudiendo provocar la renegociación de esa política. Según el autor, esta característica está presente en 30 de las 74 conferencias analizadas (40,5% del total).
- c) **Participación:** cuando la conferencia se centra en la creación, ampliación o fortalecimiento de espacios participativos para la gestión de las políticas públicas (presente en 31 de las 74 conferencias analizadas, el 41,9% del total).
- d) **Propuesta de directrices:** inclusión de aspectos de formulación de estrategias o políticas para garantizar derechos; articulación entre estados y financiamiento de acciones; identificación de prioridades de acción para órganos gubernamentales, además de intenciones de creación o reformulación de planes, programas, políticas y sistemas (característica presente en 56 de las 74 conferencias analizadas, el 75,7% del total).

### Algunos resultados de las conferencias

Las evaluaciones sobre el tema disponibles hasta ahora, como la de Avritzer (2012, pág. 22), subrayan que las conferencias se han constituido de hecho como espacios de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil para definir elementos bastante amplios de la agenda de una determinada política pública. El autor considera también que se ha producido una participación efectiva de la sociedad en este proceso y que ese hecho manifiesta la continuidad con las formas de participación que surgieron en el Brasil durante la redemocratización. Sin embargo, aún no está claro en qué medida las decisiones tomadas en las conferencias influyen, de hecho, en el comportamiento del gobierno (Avritzer, 2012, pág. 16). Destacan los casos de las conferencias sobre las mujeres y la igualdad racial, que fueron fundamentales para establecer pautas sobre esos temas incluso al interior del mismo gobierno, fortaleciendo la Secretaría de Políticas para las Mujeres (SPM) y la Secretaría de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR), creadas en 2003. Una de las contribuciones de esas conferencias fue, precisamente, la *construcción de un discurso* (según la expresión de Vivien Schmidt, compartida por varios actores e instituciones) del Estado y de la sociedad civil sobre la necesidad, por ejemplo, de implementar una política de Estado de promoción de la igualdad racial, en un país marcado fuertemente por el racismo y por la desigualdad étnico-racial. Lo mismo se puede decir de las políticas para las mujeres, sobre el medio ambiente, en favor de las personas discapacitadas o contra la homofobia.

En cuanto a los resultados logrados por las conferencias, destacan los siguientes: i) nuevos programas, políticas y planes nacionales (por ejemplo, planes nacionales de políticas para las mujeres, de políticas de promoción de la igualdad racial, de los derechos humanos, contra la homofobia, etc.); ii) propuestas legislativas que pueden modificar el alcance de las políticas públicas existentes; iii) creación de sistemas (Sistema Único de Salud (SUS), Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), Seguridad Alimentaria), y iv) modificaciones de la gestión de las políticas públicas. Se puede añadir que Avritzer

(2012, pág. 8) considera que las conferencias han tenido un efecto significativo sobre las políticas públicas “para las minorías” y sobre la ampliación de las formas deliberativas de toma de decisiones relativas a un conjunto mucho más amplio de políticas.

## 2. La Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente

La Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente (Primera CNETD) fue convocada en noviembre de 2010 por un Decreto Presidencial. Sus principales objetivos eran examinar el Plan Nacional de Empleo y Trabajo Decente (PNETD), creado por el Ministerio de Trabajo y Empleo en 2010 tras un intenso proceso de diálogo social tripartito (con la participación activa de las centrales sindicales, las confederaciones de empresarios y varios ministerios), y proponer directrices para la elaboración de una Política Nacional de Empleo y Trabajo Decente<sup>86</sup>.

Para dirigir el proceso de organización de la Primera CNETD, se creó en mayo de 2011 la Comisión Organizadora Nacional (CON), instancia tripartita y paritaria, coordinada por el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y formada por siete representantes del Gobierno Federal, siete de las centrales sindicales y siete de las confederaciones nacionales de empresarios, además de la OIT, con una función de asistencia técnica, y del Foro Nacional de Secretarías de Trabajo (FONSET), como invitado. Entre mayo de 2011 y agosto de 2012, la CON se reunió periódicamente para discutir y definir los diversos aspectos políticos, institucionales y técnicos relacionados con la celebración de la conferencia.

El reglamento interno de la conferencia preveía la organización de eventos preparatorios estatales, en los que debería discutirse el temario de la conferencia y deberían elegirse los delegados y delegadas para su etapa nacional. También contemplaba la posibilidad de convocar conferencias municipales y regionales. Entre septiembre y diciembre de 2011, se celebraron conferencias estatales sobre el trabajo decente en 26 de las 27 unidades de la federación (25 estados y el Distrito Federal), superando las expectativas iniciales del gobierno y de los demás miembros de la CON. Los estados crearon sus Comisiones Organizadoras Estatales según el molde de la CON y, en casi todos los casos, celebraron eventos preparatorios de tipo municipal o regional/intermunicipal. En muchos de esos estados, fue la primera vez en que los actores tripartitos, o algunos de ellos, entraron en contacto y discutieron el concepto del trabajo decente. También fue la primera ocasión en que muchas de las secretarías de trabajo estatales organizaron o participaron activamente en la preparación de una conferencia nacional.

Con el objetivo de garantizar que la elección de los participantes y de las vías de toma de decisiones de la conferencia se basasen fundamentalmente en los principios del tripartismo característico de los procesos de diálogo social en el ámbito de la OIT<sup>87</sup>, el reglamento también preveía que las delegaciones en las conferencias estatales y de distrito y en la conferencia nacional deberían estar formadas por un 30% de representantes gubernamentales, un 30% de representantes de los empleadores, un 30% de representantes de los trabajadores y un 10% de representantes de organizaciones de la sociedad civil con una actividad reconocida en el mundo del trabajo. Definía también que las mujeres deberían estar representadas entre los delegados en una proporción de al menos el 30%.

El temario de la Primera CNETD, definido por la CON, se organizó en torno a cuatro ejes principales, cada uno de ellos dividido en diversos subtemas<sup>88</sup>.

<sup>86</sup> Véase una descripción detallada de este proceso en Abramo, Araújo y Bolzon (2013).

<sup>87</sup> Véase un análisis de este tema en Abramo, Araújo y Bolzon (2013).

<sup>88</sup> Los temas y subtemas que formaron el temario de la Primera CNETD fueron los siguientes: a) Eje I (*Principios de derechos fundamentales en el trabajo*): Igualdad de oportunidades y de tratamiento, especialmente para los jóvenes, las mujeres y la población negra; negociación colectiva; salud y seguridad en el trabajo; política de aumento del salario mínimo; b) Eje II (*Protección social*): Prevención y erradicación del trabajo infantil; prevención y erradicación de la mano de obra esclava y del tráfico de personas; informalidad; migración para el trabajo; c) Eje III (*Trabajo y empleo*): Políticas macroeconómicas de crédito e inversión para la creación de más y mejores empleos; inclusión productiva de grupos vulnerables; sistema público de empleo, trabajo e ingresos y formación profesional; microempresas y pequeñas empresas, emprendimiento y políticas públicas de microcréditos; cooperativas e iniciativas de economía solidaria; empleo rural y agricultura familiar; empresas sostenibles; empleos verdes y desarrollo territorial

Esta fase preparatoria supuso la celebración de 286 eventos, con la participación de más de 20.000 personas. Más de 8.000 delegados y delegadas participaron en las conferencias estatales o de distrito y casi 4.000 propuestas fueron aprobadas y enviadas a la CON para su sistematización y posterior examen durante la Primera CNETD.

El desafío de transformar esa gran cantidad de propuestas en un conjunto más reducido y susceptible de ser discutido en cuatro días de conferencia fue encargado a una Subcomisión de Sistematización y Redacción de Informes, también de carácter tripartito y paritario, creada en el ámbito de la CON, con la ayuda de consultores externos. El resultado de ese trabajo fue un informe que contenía 639 propuestas.

La etapa nacional de la Primera CNETD tuvo lugar entre el 8 y el 11 de agosto de 2012, en Brasilia. Recibieron acreditación 2.007 personas, entre ellas 1.058 delegados, 156 invitados (con voz pero sin derecho a voto) y 130 observadores (sin voz ni voto). Del total de delegados acreditados, el 33,5% representaban a organizaciones de trabajadores, el 31,6% a organizaciones de empresarios, el 28,5% al gobierno (federal o estatal) y el 6,4% a organizaciones de la sociedad civil. Esto significa que, en la práctica, los representantes de los trabajadores y de los empresarios superaron ligeramente la cifra del 30% establecida en el reglamento interno, los del gobierno estuvieron ligeramente por debajo de esa proporción y los de la sociedad civil fueron significativamente menos numerosos que el 10% previsto para ese segmento.

Hubo un 60% de participantes varones y un 40% de mujeres. A pesar de esa diferencia, se cumplió y se superó la recomendación del reglamento interno, que establecía un mínimo de un 30% de mujeres en las delegaciones. El grupo con una distribución de género más equilibrada fue el de la sociedad civil (50% de hombres y 50% de mujeres) y el menos equilibrado fue el de los empresarios (70% de hombres y 30% de mujeres)<sup>89</sup>.

En torno al 80% de los participantes de la Primera CNETD eran adultos, con edades entre 30 y 59 años. La representación de la sociedad civil presentó la mayor proporción de jóvenes (19%) y la de los trabajadores la menor (apenas un 2,7%).

En lo referente a la raza o el color, se registró la siguiente composición: 54% de personas blancas y 41,8% de personas negras. Llama la atención el alto nivel de educación de los participantes: más del 80% habían accedido a los estudios universitarios. Sin embargo, la presencia de personas con ese nivel educativo era mayor entre los representantes de los empresarios y del gobierno, mientras que, entre los trabajadores, eran más numerosas (34%) las personas cuyo máximo nivel educativo era la enseñanza secundaria.

### **El significado de la Primera CNETD**

La celebración de la Primera Conferencia Nacional de Empleo y Trabajo Decente representó, sin duda alguna, un cambio de escala en el compromiso que asume el país con la promoción del trabajo decente desde 2003<sup>90</sup>.

Debido por un lado a la amplitud de su temática y sus objetivos (relacionada con el hecho de haber sido organizada a partir del concepto de trabajo decente) y, por otro, al tratarse de una experiencia inédita y compleja y proponerse como un punto de convergencia entre los procesos más clásicos del diálogo social tripartito y los procesos de participación social que caracterizan a las conferencias nacionales, la Primera CNETD presentó varios elementos de las tipologías relativas a las conferencias nacionales de políticas públicas descritas en este artículo (Souza, 2012; Instituto Pólis, 2005).

Si se analizan sus similitudes con las demás conferencias, se puede decir que la Primera CNETD también tenía como objetivos específicos definir principios y directrices de una política sectorial (en este

---

sostenible, y d) Eje IV (*Fortalecimiento de los actores tripartitos*): Mecanismos e instancias de diálogo social, en especial la negociación colectiva.

<sup>89</sup> Los datos utilizados sobre la composición por sexo, raza, color, escolaridad y edad de los participantes provienen del cuestionario utilizado por la OIT durante la Primera CNETD.

<sup>90</sup> Véase una descripción detallada de este proceso en Abramo, Araújo y Bolzon (2013).

caso, la Política Nacional de Empleo y Trabajo Decente), evaluar programas en curso (en este caso, el PNETD), identificar problemas y proponer cambios, así como dar voz y voto a los diversos segmentos de la sociedad vinculados al tema en cuestión.

La conferencia tuvo, sin duda, una marcada característica de *definición de la agenda* en relación con el trabajo decente, según la categoría definida por Souza (2012) (difusión de ideas en la perspectiva de creación de agenda; afirmación de compromisos e introducción de nuevos temas en la agenda pública; articulación entre actores, fortalecimiento de redes y espacio para intercambiar experiencias), en especial en los ámbitos estatal y municipal. En varios estados y municipios en los que se celebraron las etapas preparatorias de la CNETD, por primera vez se incorporó a la agenda pública el tema del trabajo decente. Como parte de las deliberaciones de 11 conferencias estatales, se asumieron compromisos de elaboración de agendas estatales de trabajo decente. Sumando esta cifra a las dos agendas estatales anteriormente existentes (Bahía y Mato Grosso) y a tres estados que también decidieron realizar esfuerzos en ese sentido después de la conferencia, el resultado es que 16 estados, de un total de 26 que realizaron conferencias, asumieron ese compromiso<sup>91</sup>.

La Primera CNETD también desempeñó la relevante tarea de incorporar/ampliar la presencia de diversos actores políticos en el espacio público y conectar esa instancia de participación con otras ya existentes en relación con los temas del mundo del trabajo (como las diversas comisiones tripartitas y tripartitas “plus” en funcionamiento en el país), tal como se define en la tipología del Instituto Pólis<sup>92</sup>. En ese sentido, también tuvo una marcada característica de participación, según la clasificación de Souza (2012).

En cuanto a la *evaluación* (diagnóstico de una situación o de políticas y programas en curso y propuesta de modificaciones), una categoría de análisis que también está incluida en las dos tipologías relativas a las conferencias nacionales, la cuestión es más compleja. El “diagnóstico de la situación”, entendido como el análisis de la evolución del perfil del trabajo decente en el país, sus avances y sus desafíos principales (tanto en el ámbito nacional como en el de las unidades de la federación), fue un elemento significativo en casi todas las conferencias estatales<sup>93</sup>. A la vez, la evaluación del PNETD también era uno de los objetivos de la Primera CNETD, mencionado en su reglamento interno, y con ese objetivo se elaboró el texto de referencia de la conferencia. Sin embargo, durante el curso del proceso, la Comisión Organizadora Nacional decidió sustituir la discusión de la evaluación del plan por una discusión más general de propuesta de directrices para una futura Política Nacional de Empleo y Trabajo Decente. Por lo tanto, esa evaluación finalmente no se realizó.

### **Diálogo social tripartito y participación social**

La mayoría de las conferencias de políticas públicas que se han celebrado en el país se caracterizan por una dualidad entre el gobierno y la sociedad civil, con la presencia, en algunos casos (como en las conferencias de salud y asistencia social), de los beneficiarios de las políticas o servicios públicos. La Primera CNETD fue la primera que definió el tripartismo paritario entre gobiernos, empresarios y trabajadores como eje central de representación y decisión.

La experiencia de la CNETD muestra que esa convergencia de procesos fue extremadamente rica, pero no estuvo libre de desafíos y complejidad.

---

<sup>91</sup> Véase una reflexión sobre la importancia y el significado de las agendas subnacionales de trabajo decente en Abramo (2010) y Abramo, Araújo y Bolzon (2013).

<sup>92</sup> Véanse una lista y un análisis de las diversas instancias de diálogo tripartito y tripartito “plus” en funcionamiento en el país en BRASIL (2011).

<sup>93</sup> Tanto a partir del diagnóstico realizado por la Oficina de la OIT en el Brasil (OIT, 2012) como de los diagnósticos específicos realizados en los estados por los organizadores de las Conferencias Estatales de Empleo y Trabajo Decente (CEETD), como por ejemplo Sergipe. Conviene señalar que, con el objetivo de contribuir a la realización de diagnósticos estatales sobre el trabajo decente como parte del proceso de preparación de las CEETD y teniendo también en cuenta el objetivo de creación de agendas estatales sobre el trabajo decente (que, como se ha mencionado, finalmente fue asumido como un compromiso tripartito en 11 CEETD), se celebraron, a solicitud de FONSET, seis talleres regionales de capacitación que abarcaban todas las grandes regiones del país, dirigidos a la creación y el análisis de indicadores de trabajo decente, como parte de la asistencia técnica prestada por la OIT al proceso de la CNETD.

La primera cuestión sobre la que hay que reflexionar consiste en el hecho de que, cuando la distribución de poder entre el gobierno, la sociedad civil y los usuarios o beneficiarios de una política pública se modifica con la presencia de tres partes organizadas y representadas de forma paritaria, se produce un cambio de la dinámica de participación del gobierno, que pasa a tener que actuar, en numerosos casos, ya sea como mediador entre las otras dos partes o como decisor.

En el caso de la Primera CNETD, el gobierno participó como sujeto de diálogo, exponiendo sus posturas, pero también, al mismo tiempo, con el papel de facilitar, mediar y acoger acuerdos y actuar como garante de estos. Esta participación fue significativa en el curso del proceso y mostró que uno de los papeles fundamentales que desempeñan los gobiernos en los procesos de diálogo social es precisamente el de velar para que sus resultados, en forma de recomendaciones o acuerdos, se traduzcan en la aplicación de políticas concretas.

El papel del poder público se vuelve aún más complejo en un proceso como el de la Primera CNETD, que se propuso reglamentariamente incorporar por lo menos dos de las tres instancias de la federación (el nivel federal y el estatal) y que, a lo largo de su celebración, terminó por asumir también una dinámica municipal mayor de lo que se esperaba. Destaca la importancia de la movilización de las secretarías estatales de trabajo y del Foro Nacional de Secretarías de Trabajo (FONSET) como elementos fundamentales en la etapa preparatoria de la CNETD. Sin su participación activa, el proceso no habría tenido el alcance y la amplitud que adquirió.

La dinámica de la relación entre los estados y el ámbito nacional, tanto por parte del gobierno como de los trabajadores y empresarios, tampoco estuvo libre de desafíos. Entre los elementos que explican esa complejidad, se pueden destacar dos: i) el hecho de que las experiencias estatales se caracterizaron, más que la nacional, por la participación de actores que iban más allá del tripartismo clásico, es decir, de la presencia de representantes de los gobiernos, organizaciones de empresarios y organizaciones de trabajadores; ii) la dificultad en muchos casos de lograr una representación efectiva de las organizaciones centrales de empresarios y trabajadores, especialmente los primeros, en el ámbito estatal y, sobre todo, en el municipal.

A pesar de las dificultades, se observa un significativo fortalecimiento de los estados durante el proceso de la conferencia y, después de la misma, con la perspectiva de elaboración de las agendas de trabajo decente. Las Secretarías de Trabajo y el FONSET aumentaron su visibilidad y se reforzaron a través de la interacción más frecuente con las organizaciones de trabajadores y empresarios y de la celebración de las conferencias estatales.

El otro tema relevante que debe considerarse se refiere al desafío de garantizar el protagonismo de los actores tripartitos, al mismo tiempo que se abría la posibilidad de contar con espacios más amplios de participación social, una característica básica de las conferencias nacionales celebradas hasta entonces. Las normas reglamentarias para la formación de las delegaciones y de los mecanismos de votación de la conferencia, definidas por consenso *en un proceso de discusión tripartita y paritaria que tuvo lugar en el seno de la CON*, constituyeron un intento de analizar este tema. El establecimiento del quórum del 30% para la aprobación de las propuestas en todas las instancias de las conferencias municipales y estatales, así como en los grupos de trabajo y las sesiones plenarias temáticas de la CNETD, tenía como objetivo explícito garantizar la expresión de las posturas de cada uno de los tres grupos hasta la última fase del proceso, aunque fuesen minoritarias en comparación con las otras. A la vez, el establecimiento del criterio de mayoría simple (50% + 1) en la sesión plenaria final intentaba permitir la definición de las posturas mayoritarias al final del proceso. Sin embargo, ese mecanismo, a pesar de haber sido discutido y acordado a lo largo del proceso de preparación de la Primera CNETD, no pudo ponerse en práctica como estaba previsto, de manera que se abordasen adecuadamente las situaciones mencionadas. En efecto, los representantes de los empresarios decidieron suspender su participación en la conferencia a partir de la tarde del segundo día. En su opinión, una serie de problemas logísticos y de realización de los trabajos estaban dificultando el cumplimiento del reglamento interno de la Primera CNETD y poniendo en peligro la calidad del diálogo y el respeto de las proporciones de los distintos representantes establecidas en el reglamento interno de la conferencia (BRASIL, 2013d). Ante esa situación, la CON realizó un gran esfuerzo de diálogo, intentando llegar a un consenso que permitiese celebrar la sesión

plenaria final. A pesar de ese esfuerzo, los representantes de los empresarios mantuvieron su postura de suspender su participación en la conferencia. En consecuencia, en la tarde del último día de la conferencia, se decidió celebrar la sesión plenaria final, aunque no estuvieran presentes los empresarios. Se presentaron y aprobaron las propuestas consensuadas en los grupos de trabajo, así como algunas propuestas prioritarias de los representantes gubernamentales y de la sociedad civil. Una comisión de representantes de los empresarios asistió a la sesión plenaria final, para explicar su postura y declarar que la actitud asumida por ellos no representaba una ruptura con el proceso de la conferencia, aunque sí una suspensión de su participación. También reafirmaron su disposición a “continuar participando en el diálogo social destinado a la promoción del trabajo decente en el país” (BRASIL, 2013d), indicando que su asistencia hasta el final de la Primera CNETD era una demostración de ese compromiso<sup>94</sup>.

A pesar de todos esos problemas, se aprobaron 225 propuestas por consenso o por mayoría calificada (más del 80% de los votos de los presentes), es decir, el 35% del total de propuestas presentadas para su discusión (BRASIL, 2013d).

### 3. Consideraciones finales

Como se ha discutido a lo largo de este artículo, la celebración de la Primera CNETD se integra en el marco de una tendencia, acentuada en el país desde 2003, de crear amplios procesos de consulta y participación social en las diversas áreas de las políticas públicas, en los que, a lo largo de los últimos años, han participado millones de personas. La celebración de la conferencia fue un paso crucial para el fortalecimiento de la promoción del trabajo decente como política de Estado, definida y monitoreada a través de mecanismos de consulta tripartita.

La celebración de la Primera CNETD forma parte de una trayectoria de *apropiación y negociación progresiva* entre los actores tripartitos en el Brasil, en relación con el tema del trabajo decente, y establece un punto de encuentro entre esa trayectoria y el proceso de celebración de conferencias nacionales de políticas públicas.

La celebración de la conferencia supuso grandes desafíos y representó una innovación en términos de la trayectoria del trabajo decente en el Brasil. Constituyó un punto de inflexión, ya que, a través de ella, la discusión sobre el trabajo decente experimentó un *cambio de escala*, se diversificó, se adentró en nuevos territorios y movilizó a nuevos actores. La Primera CNETD amplió la discusión sobre el trabajo y los espacios de participación tripartita, fortaleciéndolos en el ámbito estatal y llegando hasta los municipios. En este proceso, las discusiones sobre el trabajo decente adquirieron mayor legitimidad e institucionalidad.

La celebración de más de 280 eventos subnacionales preparatorios de la Primera CNETD, en los que participaron más de 20.000 personas en todo el territorio nacional, demostró *el poder movilizador* del concepto de trabajo decente y de su agenda. Asimismo, se realizaron avances en el ámbito subnacional, con la perspectiva de elaboración de agendas estatales de trabajo decente en varios estados de la federación, además de Bahía y Mato Grosso, que ya había creado sus agendas en 2007 y 2009, respectivamente, y algunos municipios. También se produjo un fortalecimiento de las Secretarías Estatales de Trabajo y del FONSET.

La Primera CNETD fue una experiencia novedosa y está prevista su continuidad, tanto a través del proceso de elaboración de una Política Nacional de Empleo y Trabajo Decente como de la intención expresada por el gobierno federal de convocarla periódicamente. Su segunda edición está prevista para 2016. Sin embargo, el hecho de que su celebración no esté prevista constitucionalmente da lugar a una cierta incertidumbre en cuanto a su futura existencia.

La Primera CNETD, en sí misma y como parte del proceso más amplio de celebración de las conferencias nacionales, constituyó un elemento fundamental de una nueva propuesta de relación entre el Estado y la sociedad y permitió el fortalecimiento de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa. También fue una oportunidad de aprendizaje relevante para todos los

<sup>94</sup> Véanse una descripción y un análisis más detallados de este proceso en BRASIL (2013d) y Abramo, Araújo y Bolzon (2013).

actores que participaron en ella directa o indirectamente. Su balance más positivo fue la ampliación de la discusión entre los actores tripartitos en los tres niveles de la federación y entre diversas instancias del Estado y organizaciones de la sociedad civil, sobre la necesidad de fortalecer el proceso de participación democrática en torno a la elaboración de una política pública en un área tan importante como la del empleo y el trabajo decente. Se trata de una contribución significativa a la ampliación y consolidación de los espacios democráticos de diálogo social en el Brasil, de una forma coherente y que puede fortalecer los procesos de inclusión social actualmente en curso en el país.

## Bibliografía

- Abramo, L., A. Araujo, y A. Bolzon, (2013), “Tripartismo e Participação Social: Potencialidades e desafios do encontro entre dois processos na I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente”, [Mimeo].
- Abramo, L. (2013), “O trabalho decente como resposta a crise mundial do emprego”, [Mimeo].
- \_\_\_\_\_. (2010), “Trabalho Decente: o itinerário de uma proposta”. *Revista Bahia Análise & Dados*. Salvador v. 20 n. 2/3 JUL./SET. 2010. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
- Almeida, D.R. *Representação Política e Conferências: os desafios da inclusão da pluralidade*. Rio de Janeiro: Ipea, jun. 2012 (Texto para Discussão, n. 1750).
- Avritzer, L. (2012), Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, mai (Texto para Discussão, n. 1739).
- \_\_\_\_\_. (2010), O Papel da Participação nas Políticas Sociais do Governo Federal. Cap. 4. In: Estado, Instituições e Democracia: democracia, livro 9, v. 2. Brasília: Ipea, 2010, p. 161-183.
- BRASIL, (2013a), *Conferências Nacionais 2013-2014*. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília. [en línea] [www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes) (Acesso em 15/8/2013).
- \_\_\_\_\_. (2013b), *Participação Social*. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília. [en línea] [www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes) (Acesso em 15/8/2013).
- \_\_\_\_\_. (2013c), *Conselhos e Conferências Nacionais*. Secretaria Nacional de Articulação Social da Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília. [en línea] [www.secretariageral.gov.br/art\\_social/publicacoes](http://www.secretariageral.gov.br/art_social/publicacoes) (Acesso em 15/8/2013).
- \_\_\_\_\_. (2013d), I Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente. Relatório Final. MTE, Brasília, agosto (no prelo).
- Cunha, E. S. M. (2012), *Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa*. Rio de Janeiro: Ipea, maio. 2012 (Textos para Discussão, n. 1733).
- Rodgers, G; Lee, E. y otros (2009) *La OIT y la Lucha por la Justicia Social, 1919-2009*. Ginebra: OIT.
- Silva, E.R.A. (2009), *Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006*. Rio de Janeiro: Ipea, fev. 2009 (Texto para Discussão, n. 1378).
- Souza, C.H.L.(2012), *A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2012 (Texto para Discussão, n. 1718).
- Teixeira, A.C.C.; Souza, y otros (2012), *Arquitetura da Participação Social no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Rio de Janeiro: Ipea, maio. 2012 (Texto da discussão, n. 1735).

## F. ¿Es posible la construcción de Estados de Bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática

**Sonia Fleury**<sup>95</sup>

El tema de la desigualdad e inequidad ha adquirido centralidad en los debates actuales justo cuando el principal instrumento creado para combatirlos y hacer posible la compatibilización de la democracia con el capitalismo, el Estado de Bienestar o *Welfare State* (WS), encara dificultades para asumir los desafíos planteados en la coyuntura actual. Se trata de los desafíos sociales, representados por la transición demográfica y la masiva incorporación de las mujeres al proceso productivo; los desafíos económicos que se refieren a la incapacidad de financiación de políticas redistributivas en una etapa del proceso de acumulación dominada por los intereses financieros y, por último, los desafíos políticos, que aluden a la crisis de gobernabilidad de los gobiernos democráticamente electos por su incapacidad de atender las demandas ciudadanas.

La centralidad política adquirida por el tema de la desigualdad plantea la necesidad de retomar la discusión sobre los modelos de desarrollo y pactos de poder, pero bajo el primado de la justicia social que rige las sociedades democráticas. Ese debate involucra al menos tres dimensiones: la dimensión moral, que está anclada en la profundización de los derechos humanos como marco normativo que debe gobernar las acciones de los Estados democráticos en la comunidad internacional; la dimensión política, que trata de la cultura cívica y de los arreglos institucionales que aseguran la legitimidad del ejercicio del poder, y la dimensión económica, identificando la desigualdad como resultante de la crisis global, pero también las medidas tomadas para enfrentar sus efectos (Traub-Merz, 2012).

En el campo de la protección social, en especial en sociedades de economías en proceso de desarrollo, son muchas las cuestiones que se plantean acerca de la capacidad para asegurar, en la coyuntura actual, las bases morales, políticas y económicas que nos permitan enfrentar el desafío de eliminar la pobreza y reducir la desigualdad, cuando el modelo del capitalismo organizado y del WS está siendo cuestionado en las sociedades de democracias consolidadas. Los años dorados del capitalismo, menos de tres décadas entre 1945 y 1973, fueron reconocidos como la etapa del capitalismo administrado bajo la intervención estatal, en función de las políticas keynesianas que buscaban el equilibrio entre oferta y demanda por medio de la inclusión masiva en el mercado laboral en asociación con políticas redistributivas del WS. Pero, a partir de la crisis de la economía en la década de los ochenta, los instrumentos que han permitido la convivencia entre capitalismo y democracia pasaron a ser considerados culpables (Offe, 1984) de la pérdida del dinamismo económico atribuida al crecimiento del Estado y del gasto público, además de la rigidez normativa impuesta por la regulación estatal de las relaciones productivas y laborales. Estas características fueron consideradas como la causa de la profundización de la crisis, ya que no permitían la rápida adecuación de la economía al contexto de crisis. A partir de los años ochenta, el discurso neoliberal de reducción del Estado con disminución de gastos públicos pasó a ser hegemónico y en la década siguiente las agencias multilaterales impulsaron fuertemente las reformas estatales y de los sistemas de protección social. Sin embargo, la crisis financiera internacional de fines de 2008, aun cuando demuestra el fracaso económico y social del recetario neoliberal y reabre el debate sobre los rumbos del WS, no fue capaz de señalar la derrota del neoliberalismo como ideología dominante. Es decir, a pesar del consenso sobre el fiasco de las explicaciones y recetas neoliberales, no fue posible construir una alternativa hegemónica en la que fuera posible abrir caminos para repensar la cuestión de la protección social.

Lo paradójico de esta situación es que sabemos que las medidas preconizadas para enfrentar la crisis fueron justamente las que han profundizado sus efectos. Entre ellas podemos señalar la desregulación de los mercados, en especial la liberalización del mercado financiero, la indeterminación de la parte de las ganancias destinadas a los salarios y el endeudamiento de las familias para mantener

<sup>95</sup> Catedrática en la Escuela de Administración Pública y Negocios de la Fundación Getulio Vargas.

sus patrones de consumo. El capitalismo se salvó de la crisis financiera gracias a las acciones del Estado, pero la ciudadanía ha pagado un precio demasiado alto debido a eso, pues el impacto de esas acciones sobre el WS fue muy duro. Ello debido a que generaron un contexto de austeridad cuyas medidas afectaron los salarios, el valor de los beneficios y el nivel de empleo, al mismo tiempo que han provocado el incremento de los impuestos y la reducción del consumo, aumentando a su vez la crisis y la deuda pública (Gough, 2013).

En esa oportunidad la necesidad de un nuevo contrato social es exigida con base en las transformaciones económicas y sociales de las sociedades contemporáneas, tales como los cambios en la estructura familiar, la transición demográfica y los déficits de productividad y cambios en la estructura ocupacional. Ese nuevo contrato debe tomar en cuenta un contrato generacional, un contrato de género y un contrato de inclusión social que considere las transformaciones en el trabajo (Esping-Andersen, 2002). Sin embargo, la construcción de pactos en períodos de crisis económica y reducción del poder del Estado no es una tarea sencilla.

En las democracias desarrolladas económicamente ocurre lo mismo con relación a la reestructuración de los Estados de Bienestar (WS), pues se impone el reto de equilibrar, en cada caso, las tensiones entre la austeridad y la sólida popularidad de los WS. En ese contexto, más que una consecuencia de las transformaciones en la economía global, la política social sería el resultado de renegociaciones, reestructuración y modernización del contrato de pos-guerra, no del desmantelamiento de los WS, como afirma Pierson (2001). En su opinión, la existencia de apoyo político debido a la valoración positiva de los beneficiarios y la inercia institucional fruto de su trayectoria (*path-dependence*), además de los costos de un cambio radical, son factores considerados decisivos para asegurar la preservación de las políticas sociales. Una solución para la desigualdad en ese contexto de permanente rigor fue propuesta por la vertiente liberal en las políticas de activación del trabajo, coherente con la perspectiva de un WS ocupacional, donde las políticas redistributivas están insertas en la dinámica del mercado laboral. Por su lado, los sistemas de modelo corporativo se resistieron a las reformas estructurales, pero tuvieron que aceptar reformas marginales que elevaron primas, disminuyeron beneficios y volvieron más rigurosos los criterios de acceso a estos. En el caso de los países de régimen de protección socialdemócrata, la fuerte valoración positiva del WS ha permitido conjugar alternativas redistributivas ex ante, como las que actúan en el campo económico para generar más empleos y aumentar los salarios, con estrategias redistributivas ex post, como la redistribución fuertemente basada en el gasto social (Kerstenetzky, 2012).

Sin embargo, independientemente de la estrategia buscada con base en la experiencia anterior de los sistemas nacionales de bienestar, la redistribución contrasta con el predominio de la ideología liberal y con la dinámica económica en la cual algunos actores se desconectan de la base productiva en el mercado nacional y así se sobreponen a la articulación política que legitima el Estado nacional. Al mismo tiempo, en todos los contextos pueden observarse cambios profundos, pues encontramos una creciente interdependencia en la relación público-privada que amenaza con redefinir las premisas de la desmercantilización implícita en los WS.

En América Latina los temas de la pobreza y la desigualdad ocuparon la agenda política de forma simultánea como resultado de los procesos de democratización y movilización por la inclusión social y la revisión de los sistemas y de las políticas públicas inequitativas. Sin embargo, la inequidad en la región es resultado de un proceso histórico muy distinto de aquel que se presenta en los países de desarrollo económico y democracias consolidadas. Lo que ha sido caracterizado como un patrón estructural de inequidad y exclusión en la región de América Latina es fruto de la concentración de la riqueza, la baja participación de los salarios en la repartición de ese producto y la permanente situación de marginación económica y social de la población inserta en el mercado informal de trabajo.

El *aggiornamento* de la agenda pública fue resultado de una coyuntura especial en la que coincidieron factores como la debacle del modelo nacional desarrollista, la necesidad de inserción en la economía globalizada con base en la competitividad y estabilidad monetaria, la pérdida de poder del Estado y de los actores políticos —empresariado, sindicatos y burocracia— articulados en torno al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la emergencia de una sociedad más diversificada y

compleja. Si bien la región fue caracterizada por la banalización de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, en el nuevo contexto político de transición y consolidación de la democracia en economías en desarrollo, América Latina viene alcanzando resultados sorprendentes en la reducción de la pobreza e indicadores sociales, aunque las desigualdades persistan y adquieran una nueva configuración.

En otro momento afirmé que el problema central de gobernabilidad en América Latina estriba en la convivencia paradójica entre un orden jurídico y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad mundial en el acceso a la distribución de riquezas y a los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que considere las transformaciones que se procesaron con la densificación reciente del tejido social y que sea capaz de incorporar plenamente a aquellos que hoy se encuentran excluidos (Fleury, 2003a).

Celso Furtado ya habló de la economía política del desarrollo económico al investigar cómo la difusión del progreso técnico y los incrementos de la productividad no fueron capaces, en nuestras sociedades, de terminar con el subdesarrollo, ya que esa política estaba orientada a la satisfacción de los altos niveles de consumo de una pequeña minoría de la población. Afirmó, pues, que la permanencia del sistema se basa, en su mayor parte, en la capacidad de los grupos dirigentes de suprimir todas las formas de oposición que su carácter antisocial tiende a estimular (Furtado, 1974)

En el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como punto más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de las desigualdades. La elaboración de mecanismos de integración social, definida por Calderón como "la capacidad de la sociedad para construir ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de solidaridad" es nuevamente puesta en el escenario político (Calderón, 1995).

En América Latina el tema de la cohesión social ha sido fuertemente impulsado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a partir de la revisión de su énfasis inicial en la modernización productiva como eje decisivo entre el crecimiento económico e integración social. La pobreza es identificada como una condición que va más allá del nivel socioeconómico o de la satisfacción de las necesidades básicas, pues ser pobre o excluido es fundamentalmente, la ausencia de ciudadanía (CEPAL, 2006). Asimismo, considera la protección social como un derecho básico de pertenencia a la sociedad, y para eso propone un pacto social de protección regido por los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia. Para alcanzar esos principios, defiende la redefinición del desarrollo según nuevas bases de productividad y redistribución capaces de asegurar la disminución de las inequidades y, de esa forma, generar cohesión social y gobernabilidad democrática.

Como ha planteado la CEPAL, "los pactos conjugan, precisamente, la igualdad en términos de deliberación ampliada, de redistribución de los frutos del crecimiento y de accesos a distintos eslabones de la inclusión social que dan cuerpo a la plena titularidad de derechos" (CEPAL, 2012). Para ello, se requiere acordar "camino para conjugar el desarrollo orientado a los derechos con el diseño de instituciones y políticas que permitan producir y asignar los recursos necesarios para darles un carácter efectivo. Esto implica la construcción de pactos sociales entre los diversos actores del Estado y de la sociedad civil, y una consecuente institucionalidad y autoridad sociales que otorguen fuerza y viabilidad políticas para avanzar en esa dirección. En el marco de estos acuerdos, tendrán que establecerse también pactos fiscales para disponer de los recursos que se requieren para dar vida a los acuerdos del pacto social" (CEPAL, 2006).

Para empezar a reflexionar sobre el tema de los pactos, constatamos que en los últimos treinta años, y en función de la democratización y estabilización económica, América Latina ha pasado por diferentes demandas de "*pactuación*". Una de ellas son los pactos constitucionales de la transición desde regímenes autoritarios a la democracia y, posteriormente, hacia la consolidación de la democracia. Asociado al pacto constitucional encontramos el pacto político, que estructura el sistema político democrático. Fundamentalmente, la reconstrucción de la esfera pública democrática implica un proceso de cambios que requiere de la aceptación e institucionalización del conflicto y la creación de canales legítimos en los cuales se procesa su negociación. Pero esos no son requisitos fácilmente aceptados en

nuestras sociedades, ni por las élites dominantes ni por otras fuerzas sociales. En otras palabras, el desarrollo de una cultura de la democracia depende de la constitución de actores sociales capaces de desarrollar formas de organización y recursos estratégicos que les permitan ser incluidos en procesos de negociación y construcción de proyectos hegemónicos.

Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están delimitadas por la reducción de la capacidad de maniobra del Estado nacional y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, donde los efectos de las crisis financieras globales son rápidamente trasladados desde el norte hacia el sur, profundizando la disyuntiva entre economía/política y estado/nación.

El pacto social, a su vez, depende de acuerdos previos en relación con el proceso de acumulación y el modelo económico. Por ello es necesario tener claro en qué medida el modelo de desarrollo y acumulación genera las condiciones de inserción productiva de la población en sectores económicos competitivos de los mercados nacionales, o suele basarse casi exclusivamente en la exportación de *commodities*, con bajo valor agregado y alta vulnerabilidad ante las variaciones de los precios en el mercado internacional. Por otro lado, la redistribución está condicionada por la capacidad reguladora del Estado sobre los mercados y su capacidad impositiva sobre las ganancias, generando recursos fiscales que suelen ser destinados a las políticas sociales. La consignación prioritaria de los recursos fiscales principalmente para garantizar la estabilización monetaria, con el ajuste fiscal para el pago de la deuda, requisitos que son demandados como condición para la inserción en la economía global, impide que las demandas sociales sean contempladas por los gobiernos democráticos.

No se puede hablar de pacto social en sociedades en las cuales el pacto fiscal en vigor es altamente regresivo, con los pobres y asalariados enfrentando impuestos sobre el consumo, mientras los más ricos y las empresas son subsidiados y desgravados en sus obligaciones impositivas. Es poco lo que la política fiscal hace para reducir la desigualdad en la región, pues los índices Gini de desigualdad por ingreso antes y después de impuestos y transferencias en 2008 reducían la desigualdad en Europa en 19 puntos, en tanto sólo lo hacía en 2 puntos en América Latina (OECD, 2009).

Es cierto que, incluso en un contexto de ajuste fiscal, en los últimos años ha sido posible compatibilizar un crecimiento económico basado en la exportación de *commodities* con la existencia de políticas redistributivas, principalmente de transferencias condicionadas de gran impacto social y político, pero que poco representan en relación con el gasto público. La vulnerabilidad de esa estrategia, totalmente determinada por los precios en los mercados internacionales, empieza a demostrar su fragilidad y límites a partir de la crisis de las economías desarrolladas.

Esta breve reflexión permite afirmar que ninguno de los pactos mencionados está todavía cerrado, ni en relación con las bases para la acumulación y menos aún con relación a las condiciones que aseguren la redistribución. Esa pugna se expresa en el hecho de que las constituciones se siguen reformando así como los sistemas de políticas y de protección están en construcción y revisión permanente, y el modelo de desarrollo también está todavía por ser formulado.

Un problema central para viabilizar los pactos económicos, políticos y sociales es que los actores que participan de cada uno de esas arenas no son los mismos que son llamados a construir consensos en otros ámbitos. Eso genera una tensión permanente porque del pacto económico participan actores internacionales y corporativos, además de la burocracia del Banco Central y del Ministerio de Economía y de Hacienda, pero de los pactos sociales solamente participan los actores nacionales, sindicales, políticos y profesionales, cuya capacidad de anteponerse a las decisiones del primer grupo es casi inexistente. Entonces, los diferentes pactos que están sobre la mesa entran en contradicción porque los actores que son llamados a hacer acuerdos no son los mismos para todos y, además, tampoco participan en los pactos nacionales aquellos que definen los rumbos del proceso de acumulación en el ámbito global.

Otro problema fundamental que es fuente de permanentes tensiones tiene que ver con la remodelación de toda la estructura institucional heredada del modelo anterior de ejercicio del poder, al mismo tiempo en que se busca generar innovaciones institucionales capaces de responder a las demandas

actuales, generando también nuevas alianzas y coaliciones que pueden sostener y legitimar los gobiernos. Entonces, es una construcción y una reconstrucción permanente del triángulo de poder que articula las relaciones posibles y necesarias entre mercado, Estado y comunidad. Pero estamos rediseñando esas relaciones en un proceso en que cada uno de ellos, mercado, Estado y comunidad, ha cambiado mucho y se ha diferenciado y complejizado bastante durante esos últimos años. Sin embargo, la reflexión de Polanyi (1980) acerca de la necesidad de intervención del Estado como parte de un doble movimiento por medio del cual el capitalismo se expande, pero pone en riesgo la sobrevivencia de toda la sociedad, sigue siendo actual. Así puede explicarse por qué en una región con tales niveles de pobreza y exclusión se han producido —y siguen surgiendo— modelos tan innovadores de institucionalidad democrática de carácter participativo que buscaron ir más allá de la representación, con vistas a ampliar la agenda pública, incluir nuevos actores y temáticas y agrandar los espacios institucionales de deliberación y control social, así como generar formas de gestión compartida en nuevas estructuras descentralizadas y reticulares. Esa capacidad de renovar la democracia se ha plasmado en una demanda ciudadana por la participación que está tan arraigada en los movimientos sociales que se puede afirmar que se trata de una reivindicación de un derecho de quinta generación, pues la ciudadanía además de comportar los derechos civiles, políticos, sociales y de tercera generación, necesita incorporar esa nueva dimensión de compartir el poder por medio de instancias deliberativas de gestión de la cosa pública (Fleury, 2003b).

Sin embargo, las institucionalidades democráticas recién construidas se enfrentan a dificultades de orden cultural, político y económico. Estudios sobre las percepciones de las élites en Brasil demuestran que el reconocimiento de la pobreza como principal problema de la región no conlleva la búsqueda de explicaciones estructurales para el fenómeno, ni a aceptar acciones afirmativas como formas de superarla. Sus temores apuntan a cómo controlar las consecuencias, como la violencia y las altas tasas de criminalidad:

“Al parecer, lo que las élites ven como amenazador en la combinación explosiva de miseria con desigualdades profundas es el hecho de que los que tienen poco o nada que perder tienen poco interés en mantener el orden social” (Reis, 1998).

Otras dificultades son de orden político, aludiendo al desencanto con la democracia en la medida en que los requisitos básicos de una sociedad democrática, más allá del sistema electoral competitivo, no son cumplidos. La perspectiva de tener una democracia de ciudadanos, como es propugnado en un documento del PNUD (2004), involucra una construcción permanente de una cultura democrática, una institucionalidad que asegure la expansión de la ciudadanía y una estatalidad que no sea trunca y esté presente en las áreas pobres y marginadas del país. Tomando la ciudadanía como el principal referente de la gobernabilidad democrática, Calderón y Lechner consideran que los principales problemas radican en el rezago de la política con relación al dinamismo de los cambios en las sociedades de América Latina, ya sea en las formas de hacer y pensar la política que las torne compatibles y representativas de la compleja y diferenciada estructura social:

“Corremos el riesgo de una ‘modernización sin modernidad’; es decir, un proceso a espaldas o en contra de la voluntad ciudadana y, por lo mismo, sumamente inestable, la gobernabilidad democrática se ve cada vez más afectada tanto por la incapacidad de las mayorías de participar en la recreación y adecuación de las instituciones sociales, como por la incapacidad de estas por reconocer nuevos derechos individuales y colectivos de los ciudadanos” (Calderón y Lechner, 1998).

Otro elemento a considerar es que la expansión de la ciudadanía en la región sufre las consecuencias de varios factores como el predominio del individualismo, la vertiginosa diferenciación social y los cambios políticos en relación con los derechos e instituciones que componen ese estatus. Por ejemplo, aun cuando los elementos sociales, políticos y civiles, así como aquellos culturales y ambientales de tercera generación son indisociables como paradigma civilizatorio, existe un creciente desplazamiento de las varias dimensiones de la ciudadanía en términos espaciales y políticos. Si los derechos civiles y políticos son cada vez más resguardados por tratados internacionales, los derechos sociales y culturales están todavía definidos en el ámbito del Estado-nación, cada día menos empoderado e incapaz de cumplir con los compromisos asumidos (Fleury, 2003b).

La existencia de poderosas corporaciones multinacionales o nacionales ha sido señalada como la mayor amenaza a la democracia, entendida esta como la participación activa de las personas comunes en

la definición de la agenda pública, por medio de la discusión y en organizaciones autónomas (Crouch, 2000). A pesar de la sobrevivencia de los mecanismos formales de la democracia, el poder de las corporaciones para definir la agenda pública es cada vez más grande, lo que mina las bases del WS y del igualitarismo, sustituyendo la solidaridad por el individualismo competitivo, positivamente calificado de *espíritu emprendedor* o adjetivado como *emprendimiento*. El énfasis en la reducción de la pobreza por medio de las transferencias de ingresos es tributaria de la importancia que esa visión ha logrado en los últimos años en la región, incluso con la confirmación que de esa forma se genera un mercado interno que vuelve los países menos vulnerables a las crisis internacionales.

Al mismo tiempo, la construcción de sistemas de bienestar, fruto de los pactos sociales o redistributivos, busca responder la pregunta de cómo vamos a incluir a la población que estaba afuera de un sistema de protección en una comunidad de ciudadanos, o sea una comunidad de individuos igualados en la condición de poseedores de derechos y deberes. La postulación de una comunidad de ciudadanos es la materialización institucional y política de la cohesión social y requiere de una nueva articulación entre crecimiento económico e inclusión social. Sin embargo, ese avance en la comprensión de la articulación entre desarrollo económico y social no deja de ser señalado como una parte de una visión restrictiva de la cohesión social por autores que critican el énfasis otorgado al pacto fiscal y a las políticas redistributivas. Sorj y Martuccelli reivindican la necesidad de comprender la cohesión social más allá de los componente materiales, afirmando que “los individuos, incluso en condiciones de pobreza y de limitadas oportunidades de vida, son productores de sentido y de estrategias y formas de solidaridad innovadoras, que no son inscritas a priori en la historia o en las estructuras sociales, aunque sean obviamente influenciadas por ellas” (Sorj y Martuccelli, 2008, pág.2).

La estricta vinculación de la cohesión con el combate a la pobreza también se ve relativizada por las nuevas asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión, sean simbólicas, tecnológicas o materiales, derivados de la globalización, que generan una creciente diferenciación de los sujetos y de las demandas por reconocimiento de esa diversidad. La diferenciación de los actores es fruto de un proceso de democratización sin precedentes, que propició la transformación social en base a la mayor individualización y autonomía de los sujetos, generando nuevas dinámicas culturales y sociales. Sin embargo, los cambios en la sociabilidad no han sido seguidos por transformaciones similares en el Estado y en la economía.

El desafío central de la cohesión social en América Latina se encuentra, pues, en la disyuntiva entre la creciente penetración de la lógica del mercado en todas las esferas de la sociabilidad y de la política, restando cada vez más poder a un Estado que no se ha modernizado suficientemente, pero que, sin embargo, sigue siendo el fiador de los pactos sociales. Ese desafío está en la base de la permanente crisis de gobernabilidad e inestabilidad de los sistemas políticos en la región.

La problemática de la gobernabilidad involucra tanto el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para asegurar los bienes públicos en una sociedad, como también la existencia de normas y valores compartidos -el capital social- que organicen la interacción colectiva, generando condiciones para una acción cooperativa entre los diferentes actores y agentes sociales.

El debate reciente en torno a las condiciones de gobernabilidad en América Latina intentó disociarse de la matriz conservadora que en los años sesenta generó una intensa discusión acerca de las relaciones entre modernización, desarrollo y gobernabilidad. En aquella oportunidad, la contribución de Huntington (1968) introdujo un nuevo parámetro de evaluación de los procesos de desarrollo en las sociedades periféricas, más allá de su capacidad de generar estabilidad política (Fiori, 1995). Esta tesis vinculaba la gobernabilidad con el exceso de demandas dirigidas al Estado en sociedades que atravesaban un intenso proceso de modernización. La necesidad de orden, vista como imprescindible para asegurar el desarrollo económico, pasó a ser el valor que justificaba, en ese contexto, las soluciones políticas autoritarias. El nuevo debate sobre la gobernabilidad en los años noventa repone la discusión sobre la necesidad de construcción del orden, pero en un contexto más complejo porque se trata de mantener el orden democrático en una sociedad más diferenciada.

La discusión en torno al problema -identificado como crónico- del déficit o crisis de gobernabilidad, retoma las hipótesis explicativas tradicionales y añade otras. Unos lo atribuyen al exceso

de demandas generadas como consecuencia de la democratización, creando una desproporción entre éstas y los recursos disponibles. Otros ven en la fragilidad de la arquitectura institucional-política -en especial el sistema partidario y el funcionamiento precario del parlamento- el déficit que amenaza la gobernabilidad. Finalmente, algunos autores señalan la persistencia de un modelo económico excluyente, con índices calamitosos de desigualdad y exclusión, como el factor central para la fragilidad de las instituciones democráticas, cuya sostenibilidad debería basarse en un cierto nivel de igualdad entre los ciudadanos y que añadiría nuevos matices a las dimensiones sociales e institucionales señaladas.

Reis (2001) identifica, en la coyuntura actual, tres tipos de crisis de ingobernabilidad que denomina como: ingobernabilidad de "sobrecarga", "pretoriana" y "hobbesiana". La ingobernabilidad por sobrecarga corresponde a la crisis de las social-democracias iniciada aproximadamente hace un cuarto de siglo. La crisis pretoriana se refiere a la condición de precariedad institucional e inestabilidad política propia de muchos países de la periferia del capitalismo mundial en el siglo XX, y la crisis hobbesiana es fruto de las consecuencias políticas que se esbozan con los desdoblamientos sociales de la globalización y de la reafirmación del mercado, acopladas a la penetración del narcotráfico (violencia urbana, criminalidad intensificada e inseguridad). Para este autor, en esta última situación lo que está en cuestión es la manutención del orden y de la seguridad, problema constitucional de preservación de la autoridad del cual se ocupó Hobbes.

Si bien la cuestión del orden fue planteada como parte de las amenazas a la autoridad derivadas de la conjunción entre factores globales que conllevan a la mercantilización y ampliación del poder del narcotráfico, lo cierto es que las inseguridades así generadas propician un clima favorable a la traducción de la gobernabilidad como aumento de la coerción. El gran riesgo es que la visión de las élites sobre la pobreza -en tanto amenaza al patrimonio y al orden- termine por volverse el hilo conductor de la política pública, en situaciones en las cuales la inseguridad se asocia a la crisis de autoridad. En esas condiciones, las energías necesarias para suplantar las dificultades de construcción de Estados de bienestar son desplazadas para implantar Estados coercitivos en nombre de la seguridad ciudadana. De esa forma el autoritarismo pasa a prevalecer sobre la gramática de la democracia, y el proyecto del Welfare State puede devenir en un Warfare State (Fleury, 2012).

Esa tensión entre autoritarismo y democracia siempre ha existido, pero no ha impedido la construcción de sistemas de protección social tradicionales en América Latina. Sin embargo, la ausencia de una perspectiva universal e igualitaria es la marca de esos sistemas, que alcanzaron a consolidarse con diferentes niveles de exclusión y de estratificación<sup>96</sup>. El hito actual es alcanzar la construcción de un sistema de bienestar inclusivo e igualitario, superando la crónica segmentación de los usuarios de acuerdo a criterios políticos o económicos.

Eso requiere de la radicalización de la democracia, teniendo siempre en cuenta que estamos tratando de la esfera de lo político, por lo tanto de las disputas en relación al poder. La democracia supone entronizar los principios de reconocimiento, participación y redistribución en reglas e instituciones (Fraser y Honneth, 2003; Young, 2000).

Sin embargo, la posibilidad de disociación entre esos principios genera formas poco democráticas de relación entre gobierno y sociedad. El reconocimiento sin participación y redistribución suele devenir en formas de manipulación; la redistribución sin participación y reconocimiento de derechos caracteriza las políticas de tutela; el reconocimiento y participación sin redistribución genera conflictos, creciente judicialización de la política y deslegitimación de los gobiernos. No parece posible un proceso de desarrollo que ignore las tensiones políticas que se plantean en la región en relación con cuestiones de reconocimiento, participación y redistribución. Las contingencias de la subordinación de los Estados a intereses financieros, expresada en las deudas públicas y las alianzas electorales con élites conservadoras, reducen sus capacidades de asegurar que las políticas públicas puedan contestar tales demandas ciudadanas. Ese contexto, que se impone como restrictivo también en países que tienen políticas de bienestar consolidadas, se manifiesta como crisis social o política permanente en nuestras recientes

---

<sup>96</sup> Véase Mesa-Lago (1978) y Filgueira y Filgueira (2002).

democracias. Sin embargo, las posibles soluciones autoritarias se enfrentan a un contexto político en el cual, por primera vez en la región, predominan los valores e institucionalidades democráticas.

Si tomamos como base las condiciones que dieron lugar a la emergencia de la institucionalidad de la socialdemocracia europea, en América Latina las posibilidades de construcción de un pacto social como el WS son extremadamente limitadas. Aun cuando el WS haya inaugurado un nuevo eslabón civilizatorio, también es cierto que tenerlo como un objetivo no significa poder copiarlo y trasladarlo a otro contexto y otras condiciones identificadas por algunos autores como el escenario del postindustrialismo, postfamilismo y postclacismo (Sung-Won, 2009). El hecho de que la teoría del WS sea euro-céntrica no nos ayuda a pensar otros contextos en los cuales las demandas democráticas y los cambios institucionales se plantean tan intensamente como en América Latina, pero en condiciones totalmente distintas, como si la democracia social solo pudiera construirse en las situaciones donde se originó. A diferencia de Europa, no tenemos las mismas condiciones para romper las relaciones tradicionales de autoridad y solidaridad que han generado los lazos entre actores clasistas organizados y establecido vínculos entre ellos y la construcción de Estados nacionales con poder de imputación fiscal en una pujante economía industrial.

Sin esas condiciones, pero con las ventajas y desafíos de sociedades más fragmentadas en múltiples identidades colectivas, con déficits de estatalidad y de capacidad de regulación y de carga impositiva a los intereses capitalistas, de todos modos osamos enfrentar el desafío de construir democracias sociales. Seguramente, no será un Estado de Bienestar centrado en el trabajo fabril y masculino, ni basado en el compromiso intergeneracional que podrá responder a los deseos de construir una sociedad inclusiva y cohesionada en torno a los ideales de aceptación de las diferencias, de la universalidad de la ciudadanía y del deber del Estado de garantizar seguridad, de forma descentralizada y bajo una gestión compartida y controlada por los mecanismo participativos de la democracia deliberativa. Esa construcción, que está en curso, se construye y se derrumba a cada rato, pero que ya se identifica como una originalidad regional, será otro Estado del bienestar.

Si es cierto que no sabemos cabalmente cuál será su formato y dinámica definitivos, conocemos los riesgos y trampas que debemos evitar para no reeditar las características de estratificación y exclusión de nuestras políticas sociales. Para concluir, entre esas lecciones aprendidas y advertencias sobre riesgos podemos enumerar las siguientes:

i) *El intento de construcción de pactos no puede dejar de considerar las enormes asimetrías de poder y de recursos de los diferentes actores involucrados, en especial de los beneficiarios de las políticas sociales.* En esas condiciones, es fundamental que el Estado asuma un rol protagónico en la defensa de los intereses de los más destituidos, condición sin la cual no será posible realizar un cambio significativo en los pactos de poder que reproducen condiciones de exclusión y estratificación. Sin embargo, los intentos de acercar el gobierno a los sectores marginados de la sociedad es siempre visto como un retorno al populismo, estableciendo una relación directa de tutela entre gobernantes y gobernados, lo que es identificado como un peligro para la institucionalidad democrática. La aparente inevitabilidad de preservar una secuencia en la cual los derechos civiles y políticos anteceden a los derechos sociales en el desarrollo y expansión de la ciudadanía, además de ser una lectura equivocada del clásico análisis histórico hecha por Marshall (Held, 1999), es también un falso argumento sobre la relación entre autoritarismo y derechos sociales en la región (Fleury, 2004).

De esa forma, el dilema queda planteado entre el temor de rupturas populistas y el vaticinio de la preservación de una coalición reaccionaria. En el último caso, quedaríamos con una modernización conservadora (Barrington, 1966) que, una vez más, cambiaría algo para evitar transformaciones más profundas. A pesar de ello, hay que exorcizar el temor de la tutela de los más pobres, pues la protección social institucionalizada en base a criterios racionales y legales ha superado las críticas iniciales que también fueron hechas al WS. La búsqueda de la construcción de una visión hegemónica sobre la necesidad de protección social necesita enfrentar los conflictos que se plantean en lo inmediato acerca del rol del Estado, las contribuciones fiscales y la regulación del mercado.

ii) *La postulación de una universalización básica ha sido progresivamente asumida por los organismos internacionales* como el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Organización

Internacional del Trabajo (OIT) y la CEPAL (Molina, 2005). Esa posición es defendida, en las versiones más pragmáticas, bajo argumentos como la escasez de recursos fiscales y la necesidad de concentrarlos en la cobertura universal de los riesgos esenciales y la compatibilidad entre universalismo y selectividad; en las versiones más ideológicas se fundamenta en la afirmación de la desigualdad natural entre los individuos. Empezando por la frágil defensa de las singularidades, a lo cual se añade inmediatamente la necesidad de selectividad en situaciones de escasez de recursos, podemos identificar innumerables problemas en esas afirmaciones. La igualdad requerida en la esfera pública es políticamente construida, puesto que en la naturaleza lo que encontramos es la diferencia (Arendt, 1993). La construcción política de un estatus igualitario es lo que transforma los individuos en ciudadanos, partícipes de una comunidad de derechos y deberes, que es la base de la cohesión social. Por el contrario, el establecimiento de distintos regímenes de protección, empezando con el básico para los más pobres, ratifica la característica estratificación de la política social, responsable de perpetuar las diferencias y exclusiones que se producen en el mercado. Es también la subordinación a la lógica de mercado que establece como cláusula pétrea la escasez de recursos para la distribución social, sin cuestionar la recaudación y la asignación de los recursos fiscales que benefician a los sectores más pudientes. La estratificación es gemela de la exclusión porque, siendo una forma de menor precio, destituye a los individuos de la condición de reconocimiento social necesaria a la interacción en sociedad a partir del mismo valor moral (Honneth, 2003).

## Bibliografía

- Arendt, H. (1993), *A Condição Humana*. São Paulo, Editora forense, 6ª. Edição.
- Barrington Moore, Jr. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*. Boston, Beacon Press.
- Calderón, F. (1995), "Governance, Competitiveness and Social Integration", *CEPAL Review*, No. 57, Santiago de Chile, pág. 45-56.
- Calderón, F. y N. Lechner (1998) "Modernización y gobernabilidad democrática", *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*. La Paz: Plural Editores, pág. 11-44.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada para el desarrollo*, Trigésimo cuarto período de sesiones (LC/G.2525 (SES.34/4). Santiago, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, [en línea] [http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/5/47425/2012-SES-34-Cambio\\_estructural\\_sintesis.pdf](http://www.eclac.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/5/47425/2012-SES-34-Cambio_estructural_sintesis.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2006), *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Trigésimo primer período de sesiones (LC/G.2294 (SES.31/3), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, [en línea] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/24079/lcg2294e.pdf>.
- Crouch, C. (2004), *Coping with Post Democracy*, London, Fabian society, Fabian Pamphlets.
- Esping-Andersen, G. (2002), *Why We Need a New Welfare State?* Oxford University Press. Oxford.
- Filgueira, C. y F. Filgueira (2002), "Notas sobre política social en América", INDES, BID, Washington DC.
- Fiori, J.L. (1995) "A Governabilidade Democrática na nova Ordem Econômica", *Novos Estudos CEBRAP*, No. 43, CEBRAP, São Paulo, [en línea] [http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/77/20080626\\_a\\_governabilidade\\_democratica.pdf](http://novosestudos.uol.com.br/v1/files/uploads/contents/77/20080626_a_governabilidade_democratica.pdf).
- Fleury, S. (2004), "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad", C. Binetti y F. Carrillo (eds.) *¿Democracia con Desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*. IIG, RED GOB, BID y Comisión europea, Washington, DC.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Do Welfare ao Warfare State", *Le Monde Diplomatique*, Brasil, no. 30, pág. 8-9.
- \_\_\_\_\_ (2003a), "Legitimidad, Estado y cultura política", F. Calderón, F. (coord.) *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells, Vol. II*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_ (2003b), "La expansión de la ciudadanía", *Inclusión social y Nuevas Ciudadanías*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá., pág. 167-194
- Fraser, N. y A. Honneth (2003), *Redistribution or Recognition? – A Political Philosophical Exchange*. London, Verso.
- Furtado, C. (1974), *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. 4a. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pág.109.
- Gough, I. (2013), *The Global Future of Social Policy*, UFF, RJ.
- Held, D. (1999), "Cidadanía e Autonomía", *Perspectivas* no. 22, São Paulo, pág. 201-231

- Honneth, A. (2003), *Luta por Reconhecimento – A Gramática Moral dos Conflitos Sociais*, São Paulo, Editora 34.
- Huntington, S. (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven.
- Kerstenetzky, C. (2012), *O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão*. Rio de Janeiro. Editora Elsevier.
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburg: University of Pittsburg.
- Molina, C. (Ed.) (2005), *Universalismo básico: una nueva política social para América Latina*, INDES, BID, Washington DC.
- (OECD) Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009), *Latin America Economic Outlook*. [en línea] <http://www.oecd.org/dev/americas/latinamericaneconomicoutlook2009.htm>
- Offe, C. (1984), “A Democracia Partidária e o Welfare State Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização”, *Problemas Estruturais do Capitalismo*. Biblioteca Tempo Universitário. Rio de Janeiro.
- Pierson, P. (2001), “Coping with Permanent Austerity- Welfare State Restructuring in Affluent Democracies”, P. Pierson (ed.) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford University Press. New York.
- (PNUD) Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004), *La Democracia en América Latina – Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires, Alfaguara.
- Polanyi, K. (1980), *A Grande Transformação*, Rio de Janeiro, Editora Campus.
- Reis, F.W. (2001), “Brasil ao Quadrado? Democracia, Subversão e Reforma”, en XIII Fórum Nacional, Rio de Janeiro.
- Reis, E. (1998), “Pobreza, Desigualdade e Identidade Política”, *Processos e Escolhas*, Rio de Janeiro, Contra Capa.
- Sorj, B. y D. Martucelli (2008), *O Desafio Latino-americano: coesão social e democracia*, São Paulo, Instituto FHC.
- Sung-Won, K. (2009), “Social changes and Welfare Reform in South Korea: In the Context of the Late-coming Welfare State”, *International Journal of Japanese Sociology*, number 18, Issue 1 [en línea] <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1475-6781.2009.01116.x/pdf>.
- Traub-Merz, R. (2012), *Income Inequality and Redistribution for Growth*, Friedrich-Erber-Stiftung. Shanghai.
- Young, M. (2000), *Inclusion and Democracy*. Oxford, Oxford University Press.

## G. Algunas ideas en torno a los desafíos institucionales para los pactos en América Latina

*María del Carmen Feijó<sup>97</sup>*

El punto de partida de mi comentario a las contribuciones de Lais Abramo y Sonia Fleury se centra en el interés de tomar las lecciones aprendidas en la implementación de estos procesos de avances hacia protecciones sociales más inclusivas, formuladas alrededor de pactos sociales, tomando en cuenta mis propios intereses personales sobre la Argentina y las características propias de la situación de mi país. Mis comentarios se van a centrar en tres aspectos, i) los contextos, ii) las arquitecturas y iii) las nuevas realidades regionales.

La contribución de Lais revisa herramientas para la ejecución de los procesos de inclusión social y promoción de la igualdad a partir de la experiencia brasileña, y el de Sonia realiza un análisis más sistémico acerca de la viabilidad del éxito de esos procesos. En ambos casos quiero enfatizar la importancia de los contextos para leer las dos contribuciones, ya que me parece que las presentaciones no los remarcaron suficientemente o los tomaron como implícitos. Desde la mirada de otro país, el exitoso proceso brasileño no puede entenderse sin tener en cuenta los antecedentes nacionales, un contexto que incluye dimensiones socio-políticas y culturales que, en un sentido, marcan los caminos y las metodologías para hacer las cosas. Brasil ha sido siempre un país especial, caracterizado por un proyecto nacional, que no quemó los libros durante las dictaduras, en el que Itamaraty fue una cancillería señera en América Latina y que siempre fue capaz, pese a las diferencias, de anteponer su interés nacional para definir sus propias políticas o posicionarse ante medidas tomadas por otros países y que eventualmente lo afectan. Decimos con frecuencia que es un país que cuenta con una clase dirigente sólida —no sólo de clase o de usufructuarios de los altos ingresos— sino de segmentos sociales, empresarios, intelectuales, universitarios y movimientos sociales de distinto perfil, que tienen una reflexión constante sobre la problemática nacional y que, además, ha construido un funcionariado apto para enfrentar viejos problemas y buscarles nuevas soluciones. Entre esos viejos problemas se encuentran los históricos de exclusión y pobreza, que no duda en incluirlos en la agenda y que al incluirlos los nombra y justamente en este seminario hemos discutido el rol que juega el discurso en la producción de las políticas sociales. Nombra a los negros como *pretos*, lentamente va asumiendo los problemas de la exclusión, incluso de las poblaciones más marginadas como la población indígena. En fin, dispone de un contexto cultural, de recursos humanos y de identificación clara de los intereses nacionales que ayuda a explicar el éxito.

En relación con este trasfondo hay que colocar el papel que juegan los pactos en el desarrollo de las políticas, así como la actitud predominante hacia ellos, ya que es otro punto central en este debate. Esta actitud puede definir muchos de los caminos o alternativas que pueden seguirse y, sobre todo, que se consideran legítimas. Puede pensarse en un continuum que en un extremo ve al pacto como traición o entrega y en el otro lo identifica como una herramienta útil que hasta puede ser idealmente una estrategia de “win-win”. Uruguay y Brasil han sido países más pactistas, por lo menos frente a la forma argentina de hacer política. Esta disposición a reconocer la legitimidad de los pactos también condiciona la lectura de las experiencias. En lo personal tuve la oportunidad de participar en dos procesos de concertación de políticas en mi país, idealmente conducentes a acuerdos o construcción de consensos. Uno de ellos fue el Diálogo Argentino que se produjo en el año 2002 luego de la crisis que involucró la salida de De la Rúa del gobierno; el segundo fue un proceso de desarrollo concertado de una política desde el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales para la implementación del programa de transferencia monetaria de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Incluso en el marco de una crisis en que los niveles de pobreza urbana alcanzaban al 57% de la población, no resultó fácil la construcción de los consensos necesarios para la implementación del programa, dominando, en líneas generales, intereses particularistas y maximizadores de los beneficios sectoriales que sólo amainaban frente al grado de

<sup>97</sup> Coordinadora de la Red Educación, Trabajo e Inclusión Social en el IIPE Unesco, Buenos Aires.

amenaza que se producía en la calle. Esto no quiere decir que no se puedan aprender o construir conductas más pactistas pero sí implica que, en buena medida, están determinadas por el contexto preexistente y que generar condiciones para viabilizar los pactos es parte del proceso mismo de construcción de los acuerdos.

Cabe preguntarse, visto a la distancia, sobre el papel que jugó en ese desarrollo el grado de amenaza ocasionado por la persistencia y profundidad de la crisis. Hubo referencias al tema cuando Göran Therborn se refirió al grado de amenaza como motor para el cambio en la experiencia europea de construcción del Welfare State, pero no hablamos suficientemente del tema para la región. En algún sentido, el grado de amenaza y la percepción de ella son parte del diagnóstico que se hace sobre la explicación construida para dar cuenta de la pobreza y la exclusión de parte de la población. Se trata de una dimensión ideológica, política y cultural en la que todavía da muchas vueltas la vieja concepción victoriana de pobres no merecedores, desactivados en su capacidad de agencia tanto por la pobreza como por la oferta de políticas sociales que los perpetúan en roles dependientes de las transferencias estatales. Por esto, sería muy interesante tener información acerca de cómo funcionó este proceso en Brasil, el tipo de resistencias presentadas ante este proceso de concertación y las soluciones construidas. En el documento de Sonia aparece una dimensión relevante para esta discusión que es la cuestión de la subjetivación de los actores. Porque es en esta situación, en esa capacidad al estilo Hannah Arendt de construirse a sí mismos como sujetos de derechos, que puede fundarse una plataforma de reclamo que opere más a favor de los pactos que de las amenazas.

En segundo lugar está el tema de las arquitecturas institucionales de los Estados. Argentina, Brasil y México son países federales e integrados por estados subnacionales cuyo diseño genera problemáticas de gran complejidad desde el punto de vista operativo, en tanto hay competencias diversas entre el nivel federal, estadual o provincial y también en el nivel municipal o de los gobiernos locales. Esto levanta también el problema de los actores sociales diversificados y la disponibilidad de los recursos humanos que cuenten con las capacidades adecuadas para operar en contextos de tan alta complejidad. Conocemos ampliamente la superposición de capas geológicas de políticas de los distintos niveles jurisdiccionales, y las ventajas y desventajas que ocasiona el intento de coordinarlas o complementarlas. En fin, que la arena de las políticas sociales en tanto espacio por la distribución de los recursos no puede estar libre de conflictos. Así que, más allá de las buenas intenciones, no es fácil hacer políticas sociales y sería interesante que en el debate las presentadoras incorporen los problemas propios de la gestión de las políticas, las tradicionales y las nuevas, con sus prácticas, solapamientos, efectos no deseados y caminos posibles. Como hemos dicho, algunos son propios o se encuentran más relacionados con determinaciones que tienen que ver con la arquitectura de los países. Otros, en cambio, tienen que ver con la utilización que puede hacerse de las políticas sociales como instrumentos de construcción de poder político oficialista u opositor. En la contribución de Sonia Fleury hay algunas referencias en esa dirección sobre las tradiciones corporativas —por utilizar un término polisémico— que a veces han saturado el conjunto de las prácticas de política social en la región y que no aparecieron en nuestras conversaciones. Los problemas tradicionales de clientelismo, cooptación, elitización de los cuerpos políticos y administrativos son también variables de contexto, distintas de las anteriores, y ayudan a pensar la viabilidad de repensar las políticas sociales y su implementación para avanzar hacia plexos más complejos y más integrados como los que implicarían los pactos. Este tema no es menor sobre todo ahora que el desarrollo y diseminación de nuevas operatorias de políticas ligadas con disponibilidades que provee la informática están cambiando la forma de gestión de las políticas sociales. Sería interesante preguntarse cómo sobreviven los viejos vicios de la política social tradicional ante estas nuevas herramientas que parecen prometer transparencia infinita. ¿Será que la herramienta va a ser más poderosa que las tradiciones?

Por último, el tema de las nuevas realidades políticas regionales que configura un escenario con, por lo menos, una década de existencia y que no estuvo suficientemente presente en la discusión de todo el seminario. Como hemos dicho, y en la medida que esta reunión trataba de la experiencia comparada con Europa discutimos mucho en relación con el proceso de la social democracia europea, cuya matriz organizativa se expandió también al primer movimiento obrero de la región pero que no da cuenta de la realidad actual. Deberíamos volver a mirar lo que pasó en relación con los movimientos nacional-populares

en América Latina, los que de hecho sentaron iniciativas o bases en dirección a la constitución de estos sujetos y este tipo de políticas redistributivas. Cuando Lais dice “la experiencia de los espacios de concertación se inició en 1940” no podemos dejar de explicarla por el varguismo y cuando se constituyó en Argentina la noción de trabajador, y aún de pobre como sujeto de derecho, eso fue el primer peronismo. Sería interesante buscar las raíces y continuidades de estas experiencias, así como sus rupturas, porque estamos siendo infieles a los análisis de la trayectoria de modelos socio-políticos propios de la región que, en algún sentido, están reapareciendo. Sobre todo, ahora que en la región se registra la producción de políticas distantes del paradigma eurocéntrico y conceptualizaciones ancladas en la postulación de un buen vivir latinoamericano, y que son modelos que tienen una enorme legitimidad porque sus ciudadanos los votaron en procesos democráticos y competitivos, y que debemos evaluar cuidadosamente. Entonces, ¿cuáles son las posibilidades? Primero hay que preguntarse por las condiciones necesarias para que estos procesos se puedan llevar a cabo exitosamente, y en ese debate hay que incluir esas dimensiones “blandas” del desarrollo que finalmente terminan siendo menos blandas y más determinantes que lo que esa caracterización indica. Para operar en contextos de tanta complejidad hay que pensar también en las condiciones discursivas, esas interpelaciones que definen por ejemplo qué es un pobre, cómo se convirtió en pobre y cuáles son las alternativas para la superación de la pobreza. En fin, volver a pensar en la política que es la que le da marco y orientación general a estas acciones.

A veces en estos debates aparece la necesidad de seguir identificando persistencias de un resiliente pensamiento neoliberal. Tanto como esa sobrevivencia me preocupa más la cuestión que Octavio Paz entendió muy bien y es que ese pensamiento neoliberal se montó sobre vetas silvestres y anárquicas del pensamiento regional que son anti-estatalistas. Estas tendencias tienen a pensar el Estado como un ogro filantrópico, amenazante para los más excluidos porque el punto de igualdad que tienen con los integrados es que pagan la misma proporción de IVA a los consumos básicos en el marco de regímenes tributarios regresivos. Y la única forma de destruir esa ligazón entre esa manera de pensar la realidad y el neoliberalismo es construir sólidos sistemas de democracia, de gobierno que como se dijo al inicio, operen contra la fábrica que produce la desigualdad, que generen condiciones de vida dignas y condiciones de respeto a su condición de ciudadanos. Cada vez que un ciudadano de la región se ve privado del acceso a sus derechos, va a la televisión y dice “yo tengo derechos porque soy un ciudadano” y no dice, como sucedía tiempo atrás, “tengo derechos aunque soy pobre”, creo que se nos indica el camino del desafío que tenemos que recorrer para que la consolidación de estos Estados de Bienestar llegue lo antes posible, atendiendo a los intereses colectivos y en el marco de la valoración de contextos históricos y culturales en los que enraíza nuestra identidad.

## H. Problematizaciones en torno a los pactos planteados a lo largo del seminario

Ana Sojo<sup>98</sup>

Como punto de partida del seminario, se esbozó desde la CEPAL 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, y estrategias discursivas. De allí la relevancia para la CEPAL de examinar casos nacionales de construcción de pactos relacionados con la protección social, cuál es su economía política, sus circunstancias históricas, sus mecanismos de negociación, sus estrategias discursivas.

Se discutieron los tres estudios realizados y el marco conceptual. Se consideraron a tal fin varios enfoques de la ciencia política que tienen una diversa capacidad explicativa para analizar las políticas públicas en democracia. Para analizar el pacto desde varias perspectivas se explotó la diversidad de herramientas analíticas: el pacto como ventana de oportunidad, como acuerdo que cuenta con la anuencia de grupos y coaliciones dominantes o de los actores formales e informales con poder de veto del sector, como acuerdo en torno a diagnósticos, instrumentos y modelos de acción pública, como momento de continuidad y de reafirmación de inercias previas o, por el contrario, como momento excepcional de crisis y refundación.

También desde la perspectiva de la CEPAL 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, cuestión cuya relevancia se vio luego plenamente refrendada en las alusiones posteriores de P. Muñoz sobre la temática de Ecuador en esta materia, o en la presentación sobre el caso de Uruguay.

El seminario dio lugar a una discusión muy rica, cuyos múltiples elementos nutrieron una tematización conceptual, que admite ordenarse en torno a cuatro ejes: qué cabe denominar pacto, los actores y las asimetrías, los tiempos de los pactos, y la institucionalidad de los pactos.

### 1. ¿Qué cabe denominar pacto?

Como una señal de alerta, se problematizaron los límites difusos de lo que se puede, o cabe, entender por pacto. Qué cabe entender dentro del marco de un pacto, y qué sería simplemente privativo de la política ordinaria, donde permanentemente tienen lugar procesos de negociación cotidiana; es el caso de la política parlamentaria.

### 2. Los actores y las asimetrías

Respecto del fundamento de los pactos se subrayó 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 estos se dan cuando hay situaciones de crisis o de empate en relaciones de fuerza, están tanto en el planteamiento sobre la experiencia española, como en la ponencia de G. Therborn, o de Vivien Schmidt. La importancia del reconocimiento de que se buscan juegos de suma positiva.

En cuanto a los actores una temática importante son las asimetrías. Los pactos pueden ser buscados tanto por actores muy fuertes, como por actores débiles. ¿Se transmite o perciben grados de amenaza que pueden expresarse desde diferentes formas, no necesariamente sólo desde la calle? Las debilidades o las fortalezas de los actores pueden ser circunstanciales; por ejemplo, el de un poder ejecutivo ante un inminente cambio de gobierno, o cuando asume después de que otro partido ha

<sup>98</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

tenido 30 años el poder. O bien las fortalezas pueden ser estructurales, como cuando los actores excluidos o subordinados han estado fuera de la escena política. Los pactos pueden ser espacios donde se ejerce coerción por parte de los actores respecto del objeto en torno al cual se busca acuerdos, a la defensa de los intereses de cada cual en el acuerdo, y a los valores que están involucrados, como nos señala Schmidt.

Otra tematización medular se refiere al concepto de pacto. Esto lo tematizó C. Serrano. Se trata de encarar una disputa entre alternativas, se trata de un cálculo de actores respecto de acuerdos acotados *ex ante* o bien de un espacio que permite postergar salidas que resultarían conflictivas. En fin, ¿cómo se integra la ciudadanía dentro de los pactos, o es un simple acuerdo pragmático entre políticos? ¿Cómo se define en distintos escenarios de pacto quiénes participan y quiénes están excluidos? ¿Implican los pactos una ruptura o renuncia en aras del consenso, se trata de estrategias utilitarias pragmáticas, o del reconocimiento de algo que trasciende los valores?

También se tematizó si los pactos acontecen dentro de un marco general en el que existe ya un acuerdo respecto de la articulación entre poder y saber: por ejemplo, cuál es el papel que cumple en esos términos la tecnocracia. Considerando las asimetrías, también se señaló por S. Fleury la necesidad de considerar culturas hegemónicas que delimitan el campo de lo deseable y de lo posible, y por lo tanto marcan el rayado de cancha como construcción social y política, y determinan el menú y los términos de lo pactado.

Es decir, se consideró la hegemonía como un espacio dinámico de conflicto y negociación, lo cual da luces acerca de la pregunta sobre cuáles son los problemas que forman parte de la agenda pública, como nos decía M. C. Feijoó recordando a O'Donnell, y cuáles no, y acerca de cómo acontece ese proceso. 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 su naturaleza tiene una opacidad, como lo señalaba E. Rivera.

También se destacó la necesidad de preguntarse acerca de la forma cómo reaccionan los afectados por los pactos; como lo señalaba Kersting, cuáles son sus percepciones, incluso cuando las pérdidas sean pequeñas. En materia de protección social, la importancia que tiene el rol de las clases medias, que mediante diversos mecanismos de descreme fueron retirados de los servicios, como nos decía F. Repetto.

Por otra parte, se planteó la relevancia de cómo se articulan políticamente los intereses de los actores, si las articulaciones llegan a encarnarse en instituciones corporativistas o no; si las coaliciones políticas son volátiles o si tienen una fuerte permanencia en el tiempo, como lo planteó L. Paramio para España y en otras experiencias que abordó G. Therborn.

Fue tratada la relevancia del discurso respecto de los pactos, considerando los discursos legitimadores de los actores, tanto en su mutua comunicación como ante la opinión pública, el discurso coordinador, y el comunicativo como distingue V. Schmidt. De allí la posible caracterización de los líderes conforme a su uso del discurso, y la racionalidad e impacto diverso del discurso conforme a las características de los sistemas políticos.

### **3. Los tiempos de los pactos**

El penúltimo aspecto se refiere a los tiempos de los pactos. Por ejemplo, acerca del tiempo que se requiere para lograr consensos, que pueden ser muy extensos y abarcar diversas etapas; por ejemplo, para construir procesos de avance hacia la universalidad de la salud, que puede tomar décadas. Otro aspecto es cómo estos consensos se administran políticamente, dado que los pactos tienen una dimensión prospectiva y pueden abarcar una perspectiva incremental. Por ejemplo, se acuerda una reforma de pensiones, pero los cambios paramétricos no se imponen de la noche a la mañana, sino de forma incremental.

Los tiempos posiblemente tengan relación también con los determinantes de los pactos: si se busca con ellos mayor inclusión social, o se trata de adaptaciones a la volatilidad macroeconómica y sus efectos sociales; si se trata de tensiones, de considerar tendencias de largo aliento, como los cambios demográficos, por ejemplo, tan relevantes en Europa hoy.

Otro aspecto es cómo se gestionan los resultados de los pactos, para tratar de consolidar sus resultados. Destaca la necesidad de relacionar el pacto con los ciclos de la política; por ejemplo, la distinción entre los momentos de diseño y los momentos de implementación.

#### **4. La institucionalidad de los pactos**

Finalmente algo sobre la institucionalidad de los pactos. Por ejemplo, la necesidad de considerar los niveles de gobierno que pueden estar involucrados en los pactos. Analizamos, por ejemplo, la importancia de los niveles subnacionales de gobierno en el caso de Brasil, la democratización mediante espacios de consulta y participación ciudadana que representan espacios de diálogo entre el Estado y la sociedad civil, y la deliberación sobre políticas públicas que planteó L. Abramo. La necesidad de analizar la especificidad que pueden revestir los pactos de darse en coaliciones multipartidarias.

Se advierte la relevancia que tienen respecto de los pactos los poderes legislativo y judicial, su fuerza institucional y su campo de acción; ello se destaca en el caso de la judicialización de los derechos sociales, que planteó J. Durán sobre el caso colombiano. La necesidad de advertir los campos de constitucionalización de la política, que se analizó para el Ecuador, y en el caso brasileño. Y finalmente, la interacción de los pactos con las burocracias; se nos señalaba respecto del caso mexicano, en tanto determinantes de la cultura de cómo se realiza el juego político.

## **Anexo**

---

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

Fecha: 20 y 21 de marzo de 2013

Lugar: Sala Celso Furtado, sede de la CEPAL, Santiago

Primer día: miércoles 20 de marzo de 2013

“Pacto y protección social: marco general y experiencias de reformas en América Latina”

8:30-9:00	Registro de participantes
9:00-9:15	<b>Inauguración:</b> Christof Kersting, Representante de GIZ en nombre del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico y Coordinador del Programa “Alianzas Globales para la Protección Social”. Luis Yáñez, Oficial a Cargo, Oficina de la Secretaría de la Comisión.
9:15-9:35	<b>Presentación inaugural:</b> “Pactos sociales por una protección social más inclusiva en América Latina: Un acercamiento desde la CEPAL”. Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
	<b>Mesa 1: Marco general</b> Moderadora: Verónica Amarante, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
9:35-9:45	Presentación del proyecto CEPAL-GIZ “Pactos Sociales para una Protección Social más Inclusiva”, Rodrigo Martínez, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
9:45-9:55	“Hacia el surgimiento de sistemas nacionales de cuidado”, María Nieves Rico, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
9:55-10:05	“Apuntes para un marco conceptual sobre el análisis y desarrollo de pactos sociales”, Carlos Maldonado Valera, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
10:05-10:20	Preguntas y comentarios
10:20-10:30	Reacción de los expositores
10:30-10:45	Café
	<b>Mesa 2: Tres análisis preliminares sobre experiencias de acuerdos en la región</b> Moderador: Rodrigo Martínez, División de Desarrollo Social de la CEPAL
10:45-11:00	Uruguay: “La Ley de Asignaciones Familiares, 2003-2008”, Andrea Palma, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
11.00 - 11:20	Comentarios: Fernando Filgueira, Representante Auxiliar del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en el Uruguay.
11:20-11:35	México: “La Ley General de Desarrollo Social de México, 2003-2008”, Carlos Maldonado Valera, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
11:35-11:55	Comentarios: Rodolfo de la Torre, Coordinador General de la Oficina de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México.
11:55-12:10	Chile: “La Reforma Previsional, 2005-2008”, Andrea Palma, consultora de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.
12:10-12:30	Comentarios: Eugenio Rivera Urrutia, Fundación Chile 21.

12:30-12:50	Preguntas y comentarios
12:50-13:05	Reacción de los expositores
13:05-14:30	Pausa para almuerzo
	<b>Mesa 3: Otros procesos de pacto en América Latina</b> Moderador: Simone Cecchini, División de Desarrollo Social de la CEPAL.
14:30-14:50	Uruguay: "El Sistema Nacional de Cuidados", Andrés Scagliola, Director Nacional de Política Social - Maira Colacce, Coordinadora Área Protección Social de la Asesoría en Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (videoconferencia).
14:50-15:10	Ecuador: "Economía política en torno a la transformación de los sistemas de protección social", Pabel Muñoz, Subsecretario de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) (videoconferencia).
15:10-15:30	Comentarios: Claudia Serrano, Directora Ejecutiva, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP).
15:30-15:45	Preguntas y comentarios
15:45-15:55	Reacción de los expositores
15:55-16:15	Café
	<b>Mesa 3 (cont.)</b> Moderadora: María Elisa Bernal, División de Desarrollo Social de la CEPAL
16:15-16:35	Brasil: "Pactos en torno a la protección social en Brasil a partir de la Constitución Federal", Marcus André Melo, Profesor de la Universidad Federal de Pernambuco.
16:35-16:55	Colombia: "La judicialización de la salud en Colombia: el desafío de lograr los consensos hacia la cobertura universal", Juanita Durán, Investigadora asociada Dejusticia, Bogotá.
16:55-17:15	Comentarios: Fabián Repetto, Director del Programa de Protección Social, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPECC).
17:15-17:30	Preguntas y comentarios
17:30-17:40	Respuestas de los expositores
18:00	Cóctel

Segundo día: jueves, 21 de marzo de 2013  
 “Democracia, políticas públicas y protección social en Europa y América Latina”

9:30-9:35	Presentación: Ana Sojo, División de Desarrollo Social de la CEPAL
9:35-10:15	Conferencia “Does Discourse Matter in the Politics of Building Social Pacts on Social Protection? International Experiences”, Vivien Schmidt, Directora del Centro de Estudios sobre Europa, Universidad de Boston.
10:15-10:35	Preguntas y comentarios
10:35-10:45	Reacción de la expositora
10:45-11:00	Café
11:00-12:45	Mesa 4: Pactos sociales, Estado de Bienestar y crisis económica Moderador: Christof Kersting, Representante de GIZ en nombre del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico y Coordinador del Programa “Alianzas Globales para la Protección Social”.
11:00-11:25	“Is the European Welfare State irreversible? Its encounter with the current economic crisis and its future prospects”, Göran Therborn, Profesor emérito, Universidad de Cambridge.
11:25-11:50	“Hitos y horizonte del Estado de Bienestar en España”, Ludolfo Paramio, Instituto de Políticas y Bienes Públicos, España.
11:50-12:15	Comentarios: Ernesto Ottone, Director Cátedra Globalización y Desarrollo, Universidad Diego Portales.
12:15-12:35	Preguntas y comentarios
12:35-12:50	Reacción de los expositores
12:50-14:30	Pausa de almuerzo
14:30-16:30	Mesa 5: Desafíos institucionales para los pactos en América Latina Moderadora: María Nieves Rico, División de Desarrollo Social de la CEPAL
14:30-14:50	“El aporte de los procesos participativos para la generación de pactos y consensos en materia de protección social”, Lais Abramo, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el Brasil.
14:50-15:10	“¿Es posible la construcción de estados de bienestar tardíos? Pacto social y gobernabilidad democrática”, Sonia Fleury, Profesora investigadora, Fundación Getulio Vargas, Brasil.
15:10-15:30	Comentarios: María del Carmen Feijoó, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Buenos Aires.
15:30-15:45	Preguntas y comentarios
15:45-15:55	Respuestas de los expositores
15:55-16:10	Conclusiones del seminario: Ana Sojo, División de Desarrollo Social de la CEPAL
16:10-16:20	Clausura: Martín Hopenhayn, Director de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Christof Kersting, Representante de GIZ en nombre del Ministerio de Cooperación y Desarrollo Económico y Coordinador del Programa “Alianzas Globales para la Protección Social”.



NACIONES UNIDAS

**Serie****CEPAL****Seminarios y Conferencias****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

76. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, Martín Hopenhayn, Carlos Maldonado Valera, Rodrigo Martínez, María Nieves Rico, Ana Sojo (LC/L.3820), 2014.
75. Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. Memoria del tercer seminario regional de agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, 27 y 28 de septiembre de 2012 (LC/L.3714), 2013.
74. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. Memoria del seminario realizado en la CEPAL Santiago, 22 y 23 de octubre de 2012 (LC/L.3679), 2013.
73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador) (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.65. Agricultura y cambio climático: instituciones, políticas e innovación, Memorias del seminario internacional realizado en Santiago los días 10 y 11 de noviembre de 2010 (LC/L.3355), 2011.
64. Determinantes de las tasas de reemplazo de pensiones de capitalización individual: escenarios latinoamericanos comparados, División de Desarrollo Social (LC/L.3329-P) 2011.



La dificultad para alcanzar acuerdos en el ámbito de la política social en general, y de la protección social en particular, ha obstaculizado en muchos casos que la acción política se proyecte en forma coherente y con recursos suficientes, por encima de los intereses inmediatos de los actores políticos y de los intereses privados. Al mismo tiempo, durante décadas la política pública privilegió el logro de equilibrios macroeconómicos, aun a costa de la pobreza y la desigualdad. Pero hoy existe un convencimiento político más amplio sobre la urgencia de ensanchar el espacio fiscal, con miras a alcanzar una mayor cohesión social. También se reconoce cada vez más la necesidad de contar con políticas deliberadas centradas en derechos, con vocación universalista en ámbitos como el empleo, la educación, la salud y la protección social.

Partiendo de estas preocupaciones, el presente volumen reúne las contribuciones de connotados expertos de América Latina, los Estados Unidos y Europa, discutidas durante el seminario internacional Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa, organizado por la CEPAL, con el apoyo de la cooperación alemana, en el mes de marzo de 2013.

Estos aportes constituyen una rica y diversa reflexión colectiva en torno al surgimiento, en los contextos democráticos latinoamericanos y europeos, de pactos y consensos en el ámbito de la protección social, el cuidado y la política social en general. Ciertos componentes abarcan temáticas de tipo teórico, centradas en la relación entre democracia, gobernanza, política y bienestar social. Otros analizan reformas específicas a los sistemas de protección social, algunas aprobadas gracias a amplios acuerdos políticos y otras cuyo desenlace está aún pendiente. En todas las contribuciones se advierte la preocupación por las dificultades pasadas y presentes para la construcción y sostenibilidad política de los sistemas de bienestar social en América Latina y en Europa. Un aspecto que enriquece el sentido de las contribuciones reunidas aquí, y del seminario que les dio origen, es la oportunidad de observar y analizar simultáneamente los aprendizajes en ambas regiones.