

## Capítulo X

# La construcción de pactos sociales para la protección social

*Carlos F. Maldonado Valera*<sup>1</sup>

## Introducción

Tres objetivos orientan este capítulo. En primer lugar, se procura retomar la noción de un pacto social como el horizonte deseable para la construcción de sistemas de protección social universales, en el contexto de la búsqueda de mayores niveles de igualdad y menores brechas sociales, a partir de las propuestas de varios documentos recientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En segundo término se revisan algunas reflexiones y aprendizajes derivadas del análisis y seguimiento de reformas realizadas a las políticas sociales y los sistemas de protección social en los países de la región, orientadas en la perspectiva de intentar basarse no en el pacto social como deber ser u horizonte deseable, sino en el estrecho margen de acción que en la práctica suele encontrarse para la generación de pactos y consensos a favor de sistemas de protección social universales. Finalmente, con propósitos ilustrativos, se revisan varios procesos de reforma en el Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, México y el Uruguay, con el fin de registrar tanto las vicisitudes como las oportunidades concretas que existen para ampliar el alcance de la protección social en América Latina.

---

<sup>1</sup> Carlos F. Maldonado Valera es Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

## **A. La importancia de un pacto para la protección social: aportes desde la CEPAL**

En años recientes, la CEPAL ha situado la iniciativa del pacto social en el centro de la agenda regional, y en particular en el caso de la protección social. De esta manera, los pactos social y fiscal han surgido como el epicentro de una nueva ecuación entre el mercado, la sociedad y el Estado. Si se entiende a los pactos sociales como “acuerdos explícitos entre los actores sociales y políticos sobre un determinado orden social general o específico” en los proyectos de convivencia a largo plazo (CEPAL, 2010, pág. 256), estos suponen el logro de consensos amplios, no necesariamente de unanimidad, pero sí de una convicción compartida en torno a “la necesidad de construir proyectos mayoritarios estables” en pro de la igualdad, la redistribución y la inclusión social, para así dar cuerpo a la plena titularidad de derechos. En efecto, toda estrategia que entrañe cambios estructurales, intereses en conflicto, alternativas encontradas de inversión de recursos y tensiones entre los efectos de corto y largo plazo, requiere de grandes acuerdos, esto es, pactos con el fin de instituir el cambio con viabilidad política, respaldo ciudadano y sostenibilidad en el tiempo (CEPAL, 2010).

Desde esta perspectiva, los pactos se han abordado como instrumentos que buscan cerrar las amplias brechas sociales y de la estructura productiva de América Latina. Estos acuerdos no solamente pueden cimentar y financiar sistemas de protección social más inclusivos, sino también políticas de desarrollo industrial y productivo susceptibles de contravenir la heterogeneidad estructural de las economías de la región (CEPAL, 2012). Incluso, esta reflexión se ha desarrollado con el propósito de proponer modalidades o vías para alcanzar pactos, así como contenidos en materias fiscales, laborales, del bienestar social o de la gobernanza de los recursos naturales, entre otros (CEPAL, 2014). Pero ¿qué es exactamente un pacto en tanto instrumento político, y qué implica en el caso específico de la protección social? Más aún: ¿por qué es deseable e inclusive necesario?

Un pacto social consiste en un acuerdo o una relación de cooperación de largo plazo entre actores políticos y sociales de un país, con posibles adaptaciones frente a eventuales modificaciones de la coyuntura y que cuenta con procedimientos acordados de difusión, información, consulta y negociación. Como instrumento, puede contribuir a flexibilizar las posiciones de actores que tienen poder de veto, en especial en la medida que se adopte una visión de largo plazo, con beneficios compartidos. Entonces, el pacto sería un instrumento político que, sin imposiciones autoritarias y de acuerdo con procedimientos democráticos, conduce a llevar a cabo reformas institucionales con una perspectiva estratégica y menores riesgos de que sean revertidas. Además, permite imprimir orientaciones que de forma explícita respondan a demandas y aspiraciones sociales, evitando así

que la agenda del desarrollo sea determinada por intereses provenientes del entramado comercial, económico y financiero. Concertar un pacto significa alcanzar una convergencia de actores políticos y sociales mediante acuerdos sobre el conjunto de instituciones —normas y organismos que aseguran su cumplimiento— y de políticas públicas necesarias para asegurar que esta nueva trayectoria sea efectiva y deliberada.

En cuanto a los ámbitos que pueden abarcar los pactos en contextos distintos, se destaca, en general, la importancia de un pacto fiscal para dotar al Estado de los recursos necesarios a fin de impulsar políticas con miras al horizonte estratégico de la igualdad, la sostenibilidad y el cambio estructural. A nivel sectorial y en estrecha vinculación con el ámbito de la protección social, la CEPAL ha señalado que tienen una gran relevancia los pactos en torno al mundo del trabajo, el bienestar social y los servicios públicos. En el terreno laboral, se trata de articular reformas a la institucionalidad laboral para procurar articulaciones virtuosas entre la institucionalidad y las estructuras productivas en pro de una mayor igualdad, y para evitar discriminaciones en contra de determinados grupos, en particular las mujeres. En lo relativo al bienestar social y los servicios públicos, el objetivo consiste en avanzar hacia un uso más compartido y de mejor calidad de los servicios de uso público, tales como el transporte, la educación, la salud y los servicios ambientales. Sobresale la importancia de avanzar hacia una plataforma universal de protección social, mediante sistemas cada vez más integrados, basados en sólidos pilares solidarios no contributivos, en consonancia con un enfoque de igualdad de derechos (véase el capítulo IX de este libro). Para lograr esto, se debe plantear una hoja de ruta en el pacto, con una ampliación progresiva de la cobertura y las prestaciones, y un incremento complementario de los recursos necesarios<sup>2</sup>.

La alternativa a la construcción de pactos amplios es conocida. En un extremo aparece la adopción de políticas que tienden a favorecer intereses parciales de ciertas coaliciones y grupos de interés con capacidad de influencia. Aunque lo anterior no siempre sea la regla, por lo general predominan en las políticas patrones de cambio poco ambiciosos, limitados, reversibles por estar sujetos a los vaivenes electorales, y con el riesgo de que en la acción pública se observe incoherencia e inestabilidad de un gobierno a otro, y en ocasiones,

---

<sup>2</sup> La noción de pacto también es atractiva en otras dimensiones de la acción pública, como por ejemplo en torno a la inversión, la política industrial y el financiamiento inclusivo, para que el Estado asuma un papel conductor en la dinámica del cambio de las estructuras productivas, así como para la sostenibilidad ambiental o la gobernanza de los recursos naturales, que son factores clave para la solidaridad intergeneracional, el reconocimiento de muy diversos grupos afectados por la degradación ambiental en sus múltiples formas y frente al agotamiento de recursos no renovables. Incluso a nivel global, la noción de un pacto mundial por el desarrollo y la cooperación más allá de 2015, aparece como deseable para apuntar hacia una estructura económica global que garantice umbrales de sostenibilidad ambiental y de bienestar social a la mayoría de la población del planeta, y también para reducir las profundas desigualdades y asimetrías existentes entre las sociedades.

la relegación de las políticas sociales y los sistemas de protección social a la continuidad inercial. Incluso cuando existen mayorías legislativas holgadas y opciones de reforma ampliamente socializadas en los actores políticos, los centros de pensamiento nacionales e internacionales y la sociedad civil organizada, suele persistir un riesgo de inestabilidad y de retroceso si es que no existen puntos de acuerdo básicos allende la coalición dominante en un momento dado. En ese escenario, es todavía menos probable que las reformas o propuestas adoptadas asuman compromisos sólidos en cuanto al cierre de brechas estructurales que, por definición, requieren de compromisos fiscales y sociales de largo plazo. La protección social constituye un área de política pública marcada por el rasgo de que puede resumir los términos concretos del contrato social, general y abstracto, que predomina en un momento dado, en la medida que se definen reglas de acceso al bienestar de los distintos estratos sociales a niveles mínimos, garantizados y diferenciados, así como la redistribución de recursos públicos y privados (Murard, 2005).

Debido a lo anterior, ¿qué factibilidad concreta puede tener un pacto en el ámbito de la protección social, y cómo asegurar que se respeten los términos de un acuerdo amplio? Para evitar que los pactos sociales culminen siendo letra muerta porque no se ejecutan los cambios convenidos, y asegurar la permanencia en el largo plazo de relaciones cooperativas entre las partes, se requieren ciertas garantías de cumplimiento. Entre los arreglos institucionales que según la CEPAL pueden contribuir al respeto de lo convenido, se plantea la designación de una agencia responsable de seguir y evaluar el cumplimiento del pacto, con el correspondiente apoyo presupuestario. También se ha recomendado que se establezcan espacios y mecanismos de denuncia y de evaluación frente a los incumplimientos, así como de solución de controversias.

Más allá de asegurar en abstracto los contenidos de un pacto o señalar mecanismos de cumplimiento o monitoreo, ¿qué elementos relevar sobre el papel concreto de los pactos sociales en la construcción de sistemas de protección social?, ¿qué sugieren las experiencias de reformas a la protección social que fueron objeto de un acuerdo político amplio? A continuación, se abordan estas interrogantes desde una perspectiva centrada, por un lado, en la noción del pacto como un proceso político, desde varias posturas teóricas y, por otro, sobre la base de experiencias específicas de reformas que fueron adoptadas por consenso<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Los aprendizajes y experiencias relatados a continuación se desarrollaron en el marco de un proyecto de investigación y asistencia técnica denominado “Pacto social para una protección social más inclusiva”, puesto en práctica por la CEPAL con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). En el proyecto se documentaron y siguieron procesos de reformas a la protección social, y se efectuaron discusiones e intercambios con diversos especialistas de América Latina y Europa, acerca del papel de los pactos sociales en la construcción de los sistemas de protección social. Para más detalles véase: <http://dds.cepal.org/proteccionsocial/pacto-social/>acerca.

## **B. Aprendizajes en materia de pactos y consensos a favor de una protección social universal**

En contextos democráticos la noción de pacto puede resultar paradójica, porque la posibilidad de alternancia en el poder entre distintas coaliciones es en principio un elemento positivo, y más allá del acuerdo relativo a las reglas del juego electoral y constitucional, es normal e incluso deseable, que la orientación de las políticas esté sujeta a ciertos cambios, o al menos a las oscilaciones legítimas de las preferencias de los electores. ¿Qué utilidad o incluso qué viabilidad tendría apostar por grandes pactos o acuerdos y esperar al mismo tiempo que los sistemas democráticos sean capaces de canalizar demandas de los sectores mayoritarios y, a la vez, de reorientar la acción pública al sobrevenir un cambio de coalición gobernante? Al respecto, en la ciencia política se reconocen distintos paradigmas explicativos de las políticas públicas en democracia, cada uno de los cuales interpreta de forma distinta la noción de pacto social. Existen hipótesis diferentes en cuanto a la causalidad de las políticas adoptadas, sus fuentes de cambio y continuidad, y desde luego, sobre el papel de un pacto social. En el recuadro X.1 se sintetiza esta aproximación con mayor detenimiento.

A continuación, se abordan los aprendizajes en materia de pactos. En primer lugar, se plantean algunas consideraciones generales sobre el papel de los pactos para la construcción de los sistemas de protección social. En segundo término, se realizan varias consideraciones prácticas provenientes del estudio y el seguimiento de reformas específicas.

### **1. Posibilidades, oportunidades y limitaciones en la construcción de pactos sociales**

El pacto social entendido como un amplio acuerdo en torno a las principales directrices de los sistemas de protección social, rara vez proviene de un único momento instantáneo fundacional, donde se determinan sus rasgos fundamentales, sino que suele derivar en buena medida de procesos de construcción no lineal, donde coexisten sucesivos momentos de conflicto, discusión, acuerdo y decisión (Hopenhayn y otros, 2014). La dinámica que origina ese camino gradual tiene generalmente un momento identificable, en coyunturas particulares de crisis y elevada conflictividad que pueden desencadenar efectos estructurales de largo plazo. No obstante, con frecuencia solamente observando en retrospectiva puede identificarse dicho momento como definitorio o fundacional de sucesivos ajustes o reformas posteriores. Cuando esa secuencia de cambios ha logrado instaurar un nuevo *statu quo* y este es aceptado por el conjunto de la sociedad (o gran parte de esta), es posible referirse retrospectivamente acerca del surgimiento de un pacto social que se cimenta en consensos extensos (véase el diagrama X.1).

**Recuadro X.1**  
**La noción de pacto o consenso desde distintas tradiciones analíticas de la ciencia política**

Una reflexión centrada en distintos paradigmas explicativos de las políticas públicas en democracia permite identificar la diversidad de implicancias de un pacto entendido como proceso político. En efecto, en cada uno de estos paradigmas o tradiciones se otorga un peso distinto a diversas variables explicativas, derivándose hipótesis diferentes con respecto a la causalidad de las políticas adoptadas, las fuentes del cambio y la continuidad en las políticas, y desde luego, sobre el papel de un pacto social en el sector de la política social (Maldonado Valera y Palma Roco, 2013d). A continuación se presenta esta diversidad de aproximaciones, así como sus bases metodológicas.

**El pacto social según distintos paradigmas sobre las políticas públicas en democracia**

Enfoques	Vertientes	El pacto como...
Pluralismo clásico	Teoría de los grupos de interés	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo entre los principales grupos organizados en torno a una reforma o opolítica favorable a sus intereses.</li> <li>• Respuesta del sistema político para satisfacer las preferencias de una coalición política y electoral dominante y/o mayoritaria.</li> </ul>
	Teoría de la elección racional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alteración del statu 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.</li> </ul>
Neoinstitucionalismos	Histórico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste incremental acordado por los actores principales en el marco de fuerte inercia y continuidad respecto a decisiones anteriores.</li> <li>• 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).</li> </ul>
	Organizacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopción o consolidación de un modelo de acción pública en un sector o contexto específico.</li> <li>• Ventana de oportunidad política en la que actores políticos acuerdan cambiar el statu quo adoptando una iniciativa para enfrentar un problema público considerado prioritario.</li> </ul>
	Sociológico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo en torno a modelos de acción pública basados en convicciones, paradigmas o enfoques compartidos por los principales actores.</li> </ul>

Fuente: Carlos F. Maldonado Valera y Andrea Palma Roco, "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: Apuntes para un marco de análisis" (LC/L.3660), *serie Políticas sociales*, N° 179, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2013.

Estas aproximaciones constituyen una "caja de herramientas" conformada por distintos enfoques analíticos para tratar de explicar casos específicos de reformas en las políticas sociales, que fueron posibles gracias a grandes

Recuadro X.1 (conclusión)

---

acuerdos o pactos, así como también evaluar las posibilidades de un eventual acuerdo o pacto en el caso de reformas en curso. Para esto, en el marco metodológico también se señalaron algunas especificidades de la política social como sector de política pública, y este se aplicó a varios estudios de caso de reformas en las políticas sociales en Chile (reforma al sistema previsional, 2005-2008), México (aprobación de la Ley General de Desarrollo Social, 2000-2008) y el Uruguay (adopción del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2005-2008), que fueron objeto de un consenso. También se aplicó para analizar reformas en curso en el Brasil (consolidación del programa Bolsa Familia, 2002-2008), Costa Rica (adopción de la Ley de la Red de Cuidado y Desarrollo Infantil, 2010-2014), el Ecuador (construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, 2007-2014), El Salvador (negociación y aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social, 2009-2014) y el Uruguay (elaboración de una propuesta de Sistema Nacional de Cuidados 2008-2014).

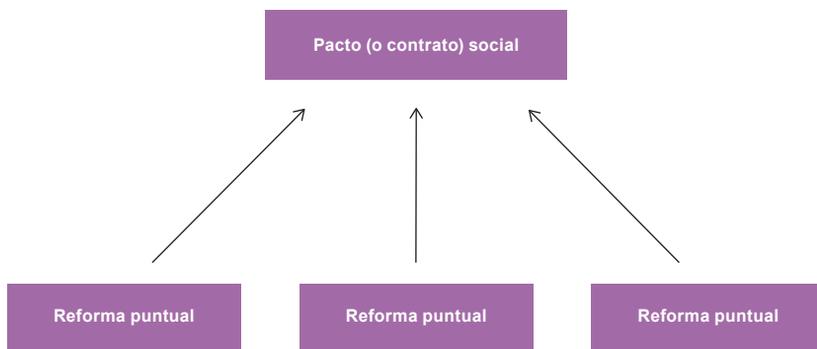
Este abordaje plantea que al analizar los actores individuales y colectivos principales, sus estrategias y prácticas, así como los factores circunstanciales e institucionales en juego y los marcos conceptuales de la política social movilizados, se puede optar por aquella imagen del pacto que permite explicar mejor cada caso. Finalmente, como el énfasis se centra en la política social en tanto sector de política pública, sobresale la importancia de los “marcos conceptuales” de este sector, es decir, el conjunto de elementos discursivos, ideológicos y técnicos en torno a los que se estructura el debate público. Entre las especificidades de la política social como sector de política se enfatiza el peso de nociones sobre el papel del Estado, las personas, las familias y las organizaciones sociales en el acceso al bienestar, diferentes concepciones acerca de la democracia y la ciudadanía, así como medios considerados legítimos para alcanzar un mayor bienestar social (por ejemplo, niveles de tributación más o menos elevados y redistributivos), al igual que diversos instrumentos de política (por ejemplo, distribución de bienes en especie o de transferencias) considerados efectivos para incidir sobre el comportamiento de las personas, satisfacer carencias o necesidades o garantizar derechos.

Como se puede observar en la tercera sección de este capítulo, en la exposición de casos de reforma específicos, cabe resaltar la utilidad descriptiva y analítica del pacto como una ventana de oportunidad política, de acuerdo con los trabajos de (Kingdon, 1995, 1997). Esta última se asocia con 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). Desde esta perspectiva, cuando una reforma alcanza un lugar prioritario en la agenda pública y gubernamental, además existen alternativas y propuestas de políticas disponibles y socializadas entre los actores, y los propios actores políticos se encuentran dispuestos a acordar y adoptar una alternativa, entonces es altamente probable que sobrevenga un cambio.

---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carlos F. 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*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre de 2013.

**Diagrama X.1**  
**El pacto social como construcción progresiva de un contrato,**  
**después de una sucesión de reformas puntuales**



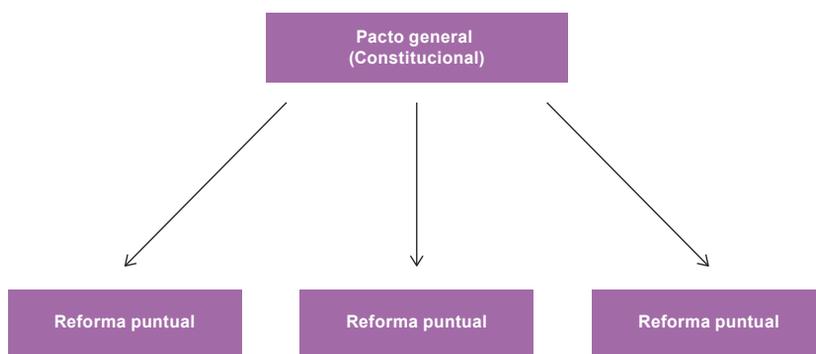
**Fuente:** Elaboración propia.

Se puede identificar otra vía hacia un pacto social. La sucesión o suma gradual de cambios o de reformas pueden ocurrir como consecuencia de coyunturas excepcionales, a menudo en momentos de crisis aguda, 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 fundacional, que posteriormente se traduce en un proceso prolongado de cambios institucionales, nuevas políticas, leyes y reformas. Incluso cuando el contenido de un ordenamiento constitucional es inicialmente una ficción legal y hasta parece “letra muerta”, en el largo plazo puede ir cobrando cada vez mayor concreción (véase el diagrama X.2).

La construcción de un pacto social, con o sin un cambio de orden constitucional, puede ocurrir junto con el impulso continuo de coaliciones políticas y electorales dominantes durante un largo período (como en el caso de las coaliciones de corte socialdemócrata que predominaron en buena parte del siglo XX en el caso de varios países europeos), así como también con el apoyo de coaliciones promotoras en donde una diversidad de actores sociales impulsa dichos cambios. Se trata 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 construcción de sistemas de protección social universal, en cada caso nacional las coaliciones capaces de incidir sobre ese eventual resultado pueden tener menor influencia que otras coaliciones opuestas a cambios de mayor alcance. 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 este motivo, en contextos democráticos, el surgimiento de una base social y electoral estable favorable a sistemas de protección social con fuertes componentes redistributivos y universalistas constituye un factor central. Aquí es donde confluye el análisis de los sistemas constitucionales, electorales y de partidos con el análisis de los sistemas de protección social. En este sentido, los sistemas de protección social y los regímenes de bienestar donde se enraízan son una construcción permanente y, también, reversible si se carece de una base social y electoral extensa.

**Diagrama X.2**  
**El pacto social general como origen de reformas sucesivas y/o multisectoriales**



**Fuente:** Elaboración propia.

Otro aprendizaje 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 al nivel de los actores políticos principales, como también basarse en arreglos corporativos de índole vertical, donde queda poco espacio para una consulta al conjunto de la sociedad civil o la ciudadanía. Más aún, en estos procesos pueden forjarse coaliciones y grandes pactos para dismantelar o limitar el alcance de los sistemas de protección social. También, por el contrario, 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 cuenta con una temporalidad propia y se requiere la renovación de sus contenidos para preservar una legitimidad que, en democracia, puede generar tensiones acumulativas capaces de desembocar en cuestionamientos profundos, sea como consecuencia 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.

Cabe destacar igualmente que los cambios al statu quo ocurren en el contexto de ventanas de oportunidad política donde los actores carecen de control sobre la totalidad de factores que están en juego. En tales ventanas de oportunidad, la confluencia entre el 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 resultan siempre cruciales. Estas ventanas incluyen un grado de incertidumbre elevado, y por definición requieren de 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 e, inclusive, del grueso de la ciudadanía. En definitiva, el saldo entre los contenidos de un pacto y la medida en que estos responden a las expectativas, intereses y recursos del conjunto de actores define la estabilidad y duración del acuerdo logrado.

Esto último está relacionado con la relevancia del discurso y de los marcos analíticos movilizados en el sector de la política social. Las narrativas así como los argumentos técnicos e ideológicos que los actores movilizan definen el marco y contenidos de un pacto. Orientan a los actores para una definición de sus intereses y motivaciones, pero a la vez son objeto de una deliberación conflictiva con potencial de generar acuerdos o cambios al statu quo, y que tiene tanto ganadores como perdedores. Los recursos que los actores ponen en juego y la capacidad de persuasión son desiguales y, por tanto, poseen una efectividad diferenciada, vale decir, son parte de una pugna de poder. Algunas coaliciones de actores pueden lograr una hegemonía que define lo que es susceptible de reflexión, deseable y negociable. Necesariamente vinculados a cada momento histórico y a cada contexto nacional, los discursos y marcos conceptuales de la política social dibujan el campo sobre el que se posicionan los actores en un período determinado.

Finalmente, en la búsqueda de consensos amplios para la construcción de sistemas de protección social universales, existe también una dimensión internacional o si se quiere global, que forma parte del escenario externo que influye en los ámbitos nacionales y sectoriales. La referencia a la circulación de ideas, argumentos, instrumentos y modelos de política pública es cada vez más necesaria para una comprensión de los debates y alternativas de política que están en discusión en cada país o sector. Tal es el caso, por ejemplo, de nociones como el enfoque de derechos (véase el capítulo IX de este libro), la perspectiva de género, y el análisis territorial y del cuidado como objeto de política pública, entre otros temas muy presentes en la discusión internacional, que estructuran fuertemente el contenido de los debates nacionales y se erigen como plataformas o puntos de apoyo para la generación de pactos y consensos en la política social.

## 2. Consideraciones prácticas para el análisis y seguimiento de reformas específicas a la protección social

Más allá de la dinámica de la economía política en que puede inscribirse un pacto, es conveniente observar de forma inductiva las lecciones y aprendizajes que derivan del análisis y seguimiento de reformas específicas. Un grupo de aprendizajes proviene del análisis *ex post* de reformas puntuales a los sistemas de protección social donde un pacto o consenso fue posible. En primer término, durante la mayor parte del tiempo, las inercias pesan e incluso predominan y los actores deben trabajar y acomodarse a estas. En tales casos, 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 sociales es poco probable casi siempre. No obstante, en segundo lugar, existen momentos definitorios asociados a cambios políticos y a choques económicos en donde se abren ventanas de oportunidad política en donde decisiones puntuales tienen un gran peso sobre desarrollos ulteriores, incluso en el caso de pactos o consensos en torno a reformas acotadas. En los casos que se presentan en la tercera sección de este capítulo se puede observar que en situaciones de crisis y/o de cambio político se abren ventanas de oportunidad para realizar mutaciones profundas en la orientación de las políticas y, sobre todo, que cuando efectivamente estas se acuerdan de manera consensuada, se logra una mayor legitimación y permanencia del viraje.

Un tercer factor es que lograr consensos importa un costo en tiempo y en cuanto al alcance final de la iniciativa. Arribar a acuerdos requiere, como es esperable, una inversión en tiempo y supone compromisos y concesiones asimétricas por parte de los distintos actores. Pero, a la vez, esto le confiere solidez y durabilidad al acuerdo. Para la generación de consensos es necesario subrayar la importancia de compartir dividendos, al menos en el corto plazo, y asumir ciertos costos de forma diferenciada, en especial por parte de aquellos 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 los actores políticos, equipos técnicos y la sociedad civil es un requisito fundamental para la generación de consensos que superen las estrictas fronteras del espectro político y electoral. Las posibilidades de decantar una iniciativa aceptable para un mayor número de actores se amplían al recabar posiciones e intereses diversos, incorporar opiniones e instrumentos de actores informados o especializados técnicamente, y sobrepasar las rivalidades inmediatas derivadas de la correlación de fuerzas en las instancias formales de toma de decisiones.

Además, 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 utilizan tales marcos para justificar sus intereses y posicionamientos, pero también para su definición; por este motivo, la persuasión, argumentación, deliberación y generación de información técnica y empírica son fundamentales para la generación de consensos.

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. Independientemente de la existencia de intereses corporativos, de las presiones derivadas de la tensión política o crisis económicas, con mayor o menor disponibilidad de recursos fiscales, información técnica y analítica, al analizar los casos presentados en la tercera sección sorprende la capacidad de los actores para trascender la inmediatez y tomar distancia de sus diferencias entendidas como juegos de suma cero.

Por último, las distintas aproximaciones teóricas hacia el análisis de los pactos que surgen de la ciencia política son de gran utilidad, siempre y cuando se articulen de manera pragmática, como instrumentos cuya validez depende de su capacidad explicativa. Cada enfoque plantea supuestos importantes y predispone el análisis, por lo que siempre es conveniente mantener una perspectiva más abierta y pragmática al momento de analizar situaciones específicas.

Un segundo grupo de preguntas orientadoras se derivan del seguimiento a las reformas en materia de protección social y al análisis ex ante de la factibilidad de un pacto o consenso. La primera interrogante que surge es cuáles 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 ese momento. En otros términos: ¿en qué medida confluyen o no la corriente de los problemas, las soluciones y la política?, ¿cómo están cambiando o se han modificado los problemas y su orden de prioridad dentro de la agenda pública y gubernamental? Además, ¿cuáles son las alternativas de política pública que son consideradas?, ¿existe una alternativa disponible que sea aceptable o aceptada por los actores principales?, y por último, ¿qué tanta disposición existe por parte de los actores políticos para negociar o aceptar esa(s) alternativa(s) de política?

Un segundo conjunto de preguntas orientadoras se refiere a la configuración de los actores principales en la situación analizada: ¿cuáles son los actores formales e 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 es necesario presionar?, y también, ¿a quién hay que ofrecer o socializar alternativas de política que ayuden a decantar un espacio común de acuerdo?

En tercer lugar surge la pregunta sobre en qué medida el sector de la política social atraviesa por un momento de crisis y cuestionamientos o, por el contrario, tiene estabilidad y fuertes signos de inercia y continuidad. Según se trate de uno u otro caso, cambia el alcance potencial de un eventual acuerdo o pacto. Probablemente, si se trata de un pacto que se puede considerar de continuidad, entonces las inercias principales podrían ser modificadas sólo en el margen. Por el contrario, si el contexto es de crisis y cuestionamientos radicales al statu quo, entonces hay mayor probabilidad de que el pacto o consenso redunde en una ruptura, reorientación o refundación más vigorosa de las políticas y programas del sector.

Finalmente, en el momento y el contexto estudiados, es necesario poner de relieve cuáles alternativas e instrumentos de política, así como marcos conceptuales acerca de la política social, el papel del Estado y sus vínculos con las nociones de democracia y ciudadanía, inciden sobre como los actores entienden la realidad social y la política pública. Es decir, la identificación de las alternativas y marcos conceptuales en juego puede contribuir a determinar los contenidos factibles y alcances de un eventual pacto o acuerdo.

## **C. Algunas reformas a las políticas sociales y sistemas de protección social que lograron consensos amplios en la región**

### **1. Chile: la reforma al sistema previsional de 2005-2008<sup>4</sup>**

La reforma de 2008 al sistema previsional de Chile fue aprobada con apoyo de todas las fuerzas políticas. Los resultados del sistema se caracterizaban por una cobertura de las pensiones contributivas, densidad de cotizaciones y tasas de remplazo bajas, entre otros problemas que dificultaban el acceso universal a un ingreso durante la vejez, incluso mínimo, para numerosos trabajadores cotizantes, informales o sin participación laboral. Desde esa perspectiva, la reforma de 2008 tuvo implicancias fiscales y sociales de primer orden, pues completó vacíos de cobertura, igualó condiciones de acceso, garantizó pisos mínimos de bienestar durante la vejez para ambos sexos y otorgó mayor capacidad regulatoria y fiscal al Estado. Paralelamente, el alcance de la reforma no se tradujo en una redefinición radical del sistema previsional, en el sentido que este preservó rasgos básicos como la capitalización individual y la gestión privada de los fondos de pensiones. Sin embargo, se estableció un nuevo sistema de pensiones solidarias (SPS), que definió beneficios universales y devolvió al Estado el papel de garante de la seguridad social para el

---

<sup>4</sup> Esta sección se basa en Maldonado Valera y Palma Roco (2013b).

60% de la población más pobre. El SPS incluyó una pensión básica solidaria (PBS) dirigida a las personas sin ahorros previsionales suficientes para obtener una pensión mínima garantizada, así como un aporte previsional solidario (APS) dirigido a cotizantes con bajos recursos acumulados, con el fin de garantizarles mejores pensiones. En el caso de las mujeres, introdujo una prestación universal mediante el otorgamiento de un bono previsional por cada hijo nacido vivo o adoptado. Este beneficio se otorgó a todas las mujeres, hubiesen o no contribuido al sistema de pensiones, e independientemente de su condición o no de pobreza.

Además, el SPS incluyó subsidios previsionales para la contratación de trabajadores jóvenes y medidas dirigidas a aumentar la cobertura y los beneficios de los trabajadores independientes. También reforzó la capacidad regulatoria del Estado sobre el sistema previsional y la industria de las administradoras de fondos de pensiones (AFP). El carácter trascendental de esta reforma estribó en que también se trataba de un sector emblemático de política pública, que hasta 2008 se mantenía sin cambios estructurales desde el giro al modelo previsional impuesto durante el régimen militar en 1981. Además, es un sector con actores privados de gran influencia: la industria de las AFP que hasta entonces había pugnado por no modificar el sistema, particularmente en su dimensión social.

Cuatro etapas se pueden distinguir en el proceso político e institucional que originó esta reforma. La primera fase fue durante la campaña presidencial de 2005, cuando la reforma del sistema previsional alcanzó la cúspide de la agenda pública al ser integrada en el programa electoral de la candidata presidencial de la Concertación de Partidos por la Democracia, Michelle Bachelet. La segunda etapa ocurrió cuando Bachelet, la nueva Presidenta, en 2006, durante su primer año de gobierno, convocó un Consejo Asesor Presidencial (CAP) conformado por un grupo plural de expertos reconocidos en materia previsional. Este incluía voces favorables y críticas del sistema, y recibió el mandato explícito de elaborar un diagnóstico técnico sólido, consultar exhaustivamente al conjunto de actores sociales y económicos relevantes, y elaborar una serie de propuestas factibles para llenar los vacíos de cobertura, reducir las desigualdades en general y de género en particular, y garantizar pensiones mínimas al conjunto de la población. El diagnóstico elaborado por el CAP se basó en la creciente evidencia empírica acerca de las insuficiencias e inequidades del sistema previsional de capitalización individual.

En una tercera etapa, sobre la base de las recomendaciones del CAP, un Consejo de Ministros encabezado por las carteras de Trabajo y Hacienda elaboró un proyecto de ley que fue presentado al poder legislativo, en diciembre de 2006. La cuarta y última etapa abarcó largas negociaciones en

ambas cámaras del Congreso. Después de algunas modificaciones profundas al proyecto del gobierno, la reforma fue aprobada. Entre los elementos negociados cabe destacar la cesión por parte del gobierno de no incluir en el proyecto principal disposiciones que permitían a la banca (privada y pública) participar y competir en la administración de fondos de pensiones. Después de negociar este aspecto con la oposición, la reforma fue aprobada prácticamente por unanimidad en el Congreso.

El elemento característico de este proceso de pacto fue la ventana de oportunidad política en que confluyeron cuatro factores: i) el acceso de la reforma previsional como asunto prioritario dentro de la agenda pública y gubernamental; ii) la disponibilidad y acumulación durante los años previos de creciente evidencia empírica acerca de las falencias del sistema previsional en materia de cobertura y equidad; iii) la elaboración de una propuesta por parte de una instancia plural técnicamente competente y reconocida por los principales actores políticos, el Consejo Asesor Presidencial, y iv) la disposición de estos actores a negociar una reforma que permitía avances en materia social, sin por esto cuestionar en su totalidad los rasgos e intereses asociados al sistema previsional de capitalización individual. En esta experiencia resalta el papel del CAP como una instancia clave para la construcción del consenso y el desenlace de la reforma, pues la consulta a diferentes sectores de la comunidad nacional contribuyó a la elaboración de una serie de propuestas aceptables para un gran número de actores.

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, resaltan algunas razones que explican la continuidad durante 1990-2006 del sistema previsional heredado de la dictadura. Por un lado, las limitaciones formales y fácticas de los primeros gobiernos democráticos —en especial hasta la reforma constitucional de 2005— y la cercanía e influencia de la industria de las AFP con actores con poder formal de decisión, sobre todo entre las coaliciones opositoras de los sucesivos gobiernos de la Concertación, explican la ausencia de grandes iniciativas de reforma durante los primeros años de gobernanza democrática. El consenso logrado dentro del legislativo con la oposición se podría explicar también por la decisión política del ejecutivo de dejar fuera de la negociación principal el tema controversial de la participación de la banca (en especial, la banca pública) en la industria de las AFP, con el fin de conseguir el objetivo primordial de consolidar el pilar solidario y recuperar un papel regulador preponderante del Estado, sin afectar por esto intereses estructurales de la industria. El tema fue dejado al margen de la negociación del proyecto de ley aprobado y votado en paralelo, como proyecto de ley separado, siendo rechazado por apenas algunos votos en el Senado, debido a fricciones dentro de la coalición oficialista.

Se observa también un factor cognitivo importante. Durante muchos años se acumuló un creciente volumen de evidencia empírica y técnica sobre las limitaciones e inequidades del sistema previsional de capitalización individual. De hecho, puede apreciarse un proceso de aprendizaje que culminó con la aceptación, incluso por parte de las fuerzas políticas ideológicamente más afines a las bondades del sistema existente, de varias de sus limitaciones. Llegado el momento de la negociación política, la oposición no se enfrentó abiertamente a las disposiciones que pretendían corregir el sistema, en especial en lo relativo a 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 una incidencia decisiva en la superación de las resistencias al cambio y la generación de un consenso.

Finalmente, debe destacarse que años después, al iniciarse un segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet en 2014, la creación de una AFP estatal, es decir, la posibilidad de que una entidad pública ingrese a la industria de la gestión de los fondos de pensiones, figuró en el nuevo programa electoral y de gobierno. También se planteó el compromiso de aumentar marginalmente los beneficios del pilar solidario no contributivo. Al respecto, se convocó un Consejo Asesor Presidencial, encargado de elaborar un diagnóstico general del sistema previsional y plantear recomendaciones para resolver sus principales deficiencias. En junio de 2014, el ejecutivo presentó un proyecto de ley al parlamento, iniciando un proceso de reforma todavía en curso, y cuyo desenlace y alcance no están definidos al momento que se escriben estas líneas<sup>5</sup>. Entre los objetivos principales de este proyecto está el fortalecimiento de la competencia y reducir los costos en la industria, así como mejorar la cobertura de sectores no prioritarios para las AFP existentes, como los trabajadores independientes, de menores ingresos y de áreas alejadas de los centros urbanos.

Teniendo en perspectiva la experiencia de la reforma de 2008, en retrospectiva, este nuevo episodio de reforma refleja cómo, en contextos con grandes intereses creados y posiciones encontradas, la expansión del alcance de la protección social puede adquirir una dinámica incremental. Esto significa una sucesión de ajustes parciales, sujetos a negociaciones y cesiones coyunturales, que no necesariamente implican un cambio radical o sistémico (como sería, por ejemplo, el regreso a un sistema público de reparto), pero que sí generan ajustes acotados pero acumulativos, que permiten ir ampliando de forma paulatina las coberturas y cimentar pisos universales y crecientes de bienestar.

---

<sup>5</sup> Véase el proyecto de ley [en línea] <http://www.mintrab.gob.cl/wp-content/uploads/2014/06/Proyecto-de-Ley-que-crea-AFP-Estatal-9399-13.pdf>.

## 2. México: la Ley General de Desarrollo Social, 2004<sup>6</sup>

La Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México fue promulgada en 2004 después de una discusión legislativa extensa, que comenzó en 2000 y supuso la presentación y discusión de varios proyectos de ley presentados por los principales partidos. Hasta entonces, después de las reformas liberalizadoras y los ajustes motivados por la crisis de los años ochenta, así como aquellos intensificados debido a la recesión de 1995, el país carecía de un ordenamiento legal e institucional que diera un marco estable a los programas sociales federales destinados al combate a la pobreza. Además, una ley en ese ámbito era una demanda de diversos sectores políticos y sociales para fortalecer la prioridad fiscal de las políticas y programas sociales federales. En ese contexto, la LGDS introdujo varias disposiciones importantes. Aunque no estableció nuevos programas, beneficios o reformas específicas al sistema de protección social, sí definió un marco político e institucional que tiene implicancias para el funcionamiento del conjunto de programas de desarrollo social del Gobierno Federal. Además de las disposiciones relativas al funcionamiento de los programas sociales (reglas de operación, padrones de beneficiarios, evaluación anual y externa, y criterios para la definición de zonas de atención prioritaria, entre otras disposiciones), la LGDS introdujo una medición oficial y multidimensional de la pobreza y el desarrollo social, sobre la base de lineamientos centrados en los derechos sociales que garantiza la Constitución. Extendió a todos los programas sociales federales la obligación de ser evaluados de forma externa y estableció reglas para la definición del monto de la inversión social del Gobierno Federal, con el propósito de evitar su volatilidad o reducción drástica. Para la evaluación de los programas, definición de la metodología y llevar a cabo las mediciones de pobreza, la ley creó una instancia técnica y autónoma (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, CONEVAL) integrada por expertos que, por requisito legal, debían tener experiencia y pertenecer al sistema nacional de investigadores. Finalmente, la ley estableció un ordenamiento institucional que reúne —en distintas instancias y con diferentes funciones— al Gobierno Federal, a los gobiernos estatales y al poder legislativo federal.

Más allá de las disposiciones y efectos que esta ley tiene en 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 el presente— carece de mayorías favorables al ejecutivo en una o ambas cámaras, en lo que se ha denominado una situación de gobierno dividido. Esto último, en el contexto de un sistema de partidos políticos

---

<sup>6</sup> Esta sección se basa en Maldonado Valera (2013).

caracterizado por la presencia de tres grandes partidos, hace que el statu quo legislativo no pueda ser modificado sin el apoyo de al menos dos de estos y, en el caso de cambios al ordenamiento constitucional, de los tres. Además, significativamente, el consenso se logró en un sector de política pública conflictivo —las políticas sociales federales—, marcado por tensiones recurrentes relacionadas al clientelismo, la fiscalidad y la descentralización de fondos federales y municipios destinados a fines sociales.

Entre los elementos centrales que surgen del análisis de los anteproyectos de ley, el contexto, los actores, las inercias institucionales y los conflictos sobre la orientación de la política social en este proceso de generación de acuerdos, sobresale la búsqueda decidida y persistente de un consenso por parte de los actores políticos. Destaca el papel de los legisladores de los tres principales partidos políticos, y del gobierno (en especial a través de la Secretaría de Desarrollo Social, SEDESOL), que mantuvo por largo tiempo la orientación de lograr un consenso antes que forzar un acuerdo separado con uno solo de los dos grandes partidos de la oposición.

A pesar de las tensiones evidentes en cuanto al papel subsidiario o garante del Estado, así como en lo relativo a la orientación focalizada o universalista de la política social, predominó la idea de lograr un cambio en el papel de la política social federal, con un fuerte énfasis en los avances 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 de la inversión social. Dicho espacio de consenso estuvo decisivamente marcado por la extensa 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, fue posible lograr un acuerdo en la materia durante un período limitado, después del cual ganó terreno la polarización y desacuerdos habituales en el contexto de gobierno dividido de México desde 1997. El debate del reglamento de la ley de 2004 a 2006 y, posteriormente, la controversia constitucional del Partido de la Revolución Democrática (PRD) para cuestionarlo signan el final de ese período.

También en la factibilidad política y los contenidos de la LGDS destacan factores relativos a la inercia de experiencias y decisiones previas en materia 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 Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (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. El análisis de los anteproyectos de ley y la comparación con la ley aprobada revelan en especial que se omitieron aquellas propuestas que buscaban una reorientación de los programas hacia un mayor universalismo. A la vez, sugieren que buena parte de las disposiciones institucionales adoptadas estaban en línea con la experiencia y rasgos principales del programa Progres-Oportunidades, como también con las presiones del Congreso para generalizar a todos los programas sociales la aplicación de mayores mecanismos de rendición de cuentas.

Con respecto a las lecturas de este proceso destacan dos aspectos. En primer lugar, una observación centrada en los incentivos institucionales derivados del sistema de partidos, el sistema electoral y las facultades legislativas de los tres poderes, ayuda a caracterizar el proceso de toma de decisiones que atravesaron la ley y su reglamento. Desde aquí se derivan el tipo y la dinámica de las negociaciones (cupulares) y se aprecia cuán sorprendente es que haya logrado un consenso. Esto 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 término, una lectura de conjunto ayuda a explicar los contenidos de la ley (sus disposiciones, limitaciones y contradicciones), con énfasis en las inercias de decisiones previas de política pública, las tensiones recurrentes en torno al uso político y electoral de la política social por parte del Gobierno Federal, la coincidencia de una agenda federal más abierta a partir de 2000 a la transparencia y la rendición de cuentas, y la suspicacia de los partidos de oposición con respecto a la discrecionalidad en el uso de recursos federales. Por un lado, la ley se inscribe en la continuidad de las formas que de 1995 a 1997 reorientaron las políticas sociales federales hacia un modelo más focalizado y residual. Por otro lado, constituye también 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 dos factores: 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 en 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 en la reorientación de las políticas sociales federales ocurrida años antes. Desde esa perspectiva, la ley se inscribe en un sendero de dependencia (*path dependency*) respecto a la 'coyuntura crítica' de 1995-1997 e institucionaliza elementos característicos del modelo de política social adoptado entonces.

En suma, como se puede apreciar en el recuadro X.2, 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 respecto al modelo de política social en vigor, y forma parte del proceso en que el Congreso ha buscado en distintas dimensiones sumar mecanismos de rendición de cuentas sobre el Gobierno Federal.

**Recuadro X.2**  
**Factores que explican la unanimidad en la aprobación de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) de México**

- La ley no puso en duda el modelo anterior de política social, sino que en buena medida lo fortaleció.
- La ley generalizó rasgos institucionales y mecanismos de rendición de cuentas a partir de una experiencia previa relativamente exitosa y legitimada (Progres- 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 materia electoral, de 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 política y electoral al aproximarse la elección presidencial de 2006.
- La iniciativa del ejecutivo de dejar a los partidos presentar y discutir proyectos de Ley permitió generar un proyecto final en que se reunieron diversos aportes de todos los partidos.

Fuente: Martín Hopenhayn y otros, "Pactos para una protección social más inclusiva", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo de 2014, pág. 75.

### **3. Uruguay: el caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares, 2004-2009<sup>7</sup>**

La reforma de la Ley de Asignaciones Familiares del Uruguay reviste un doble interés. Por una parte, se trata de un cambio de rumbo profundo en materia de política social, en un contexto de crisis económica y de cambio de coalición gobernante. Por otra parte, en tanto proceso de generación de pactos y consensos, fue una iniciativa aprobada por unanimidad, algo significativo puesto que el apoyo de la oposición no era una condición estrictamente necesaria para su aplicación, dado que el gobierno tenía una amplia mayoría legislativa. En suma, fue una reforma importante del sistema de protección social uruguayo, dado que instauró un mecanismo permanente de asignación

<sup>7</sup> Esta sección se basa en Maldonado Valera y Palma Roco (2013a).

de transferencias a las familias más pobres, independientemente de la situación laboral de sus miembros, a partir de un diagnóstico que situó a la pobreza infantil como uno de los principales retos de la política social.

Dos años después de la profunda crisis económica de 2002, el Frente Amplio, una agrupación de partidos y organizaciones de izquierda logró una amplia victoria electoral al alcanzar la presidencia y mayoría absoluta en ambas cámaras del poder legislativo. Como parte de su programa electoral, la nueva coalición puso en vigor el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) y, posteriormente, en 2008, el Plan de Equidad, un compendio de reformas y medidas permanentes. Como parte de este 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 es indispensable un piso mínimo de bienestar efectivo para asegurar el ejercicio de los derechos y libertades que formalmente tienen las personas, y apelaba a la provisión de un nivel mínimo de recursos como elemento constitutivo de la ciudadanía. No obstante, los actores políticos relacionados al centro y a la derecha del espectro político desaprobaban este programa, pues consideraban que los beneficiarios no cumplían con requisitos suficientes para obtener la transferencia monetaria, que el sistema era poco eficiente, desincentivaba el empleo formal y, con ello, la recuperación económica y social.

Ante la situación, los actores gubernamentales decidieron transformar un instrumento ya validado históricamente (las asignaciones familiares) para presentarlo en el marco del Plan Equidad con una orientación distinta: un programa más amplio en cobertura y en principio mejor focalizado de transferencias condicionadas. Esto permitía dar continuidad al programa Ingreso Ciudadano (aunque con un diseño más complejo en cuanto a la focalización de las transferencias y la gestión en general) e incorporar a más hogares con niños al sistema, en especial aquellos situados fuera del mercado laboral formal. 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 modo que durante el proceso de deliberación en el Gabinete Social y, sobre todo, en el poder legislativo, no se formularon grandes objeciones de fondo al proyecto final.

La reforma atravesó por tres grandes etapas. En la primera, los actores del gobierno comenzaron a debatir 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. En esa primera etapa se generó una discusión entre los órganos técnicos del gobierno, dependientes principalmente del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Economía y Finanzas, además del Banco de Previsión Social, instruidos según los lineamientos planteados desde la Presidencia. También se incorporaron a la discusión el Instituto de Economía de la Universidad

de la República —que había participado antes en el diseño y aplicación del PANES—, el Consejo Nacional de Políticas Sociales y el resto de los participantes que componían el Gabinete Social. Además, para socializar las necesidades y efectos de este nuevo plan, se realizó un diálogo entre los organismos del Estado, partidos políticos, organizaciones civiles como sindicatos, agrupaciones de jubilados y pensionistas, empresarios y medios de comunicación. Después de este debate siguió una segunda etapa donde se plantearon los componentes del Plan de Equidad y el nuevo régimen de asignaciones familiares, que no solo buscaba reemplazar al programa de transferencias monetarias Ingreso Ciudadano, sino también reformar el sistema de asignaciones familiares existentes para incluir a la población más vulnerable, sin importar su participación en el mercado laboral, otorgando los beneficios de acuerdo con las condicionalidades planteadas en la legislación. En esta discusión se incluyó a personalidades del gobierno con un perfil más técnico, incorporando a los asesores que provenían de la Universidad de la República. En esta etapa, si bien fue clave el papel del Ministerio de Desarrollo Social, fue menos sobresaliente que en la elaboración y seguimiento del PANES, debido a problemas propios de su reciente creación y a una agenda de trabajo en proceso de definición. Fue entonces cuando el Banco de Previsión Social asumió un papel de mayor fundamental en la discusión mediante la verificación de los beneficiarios y el control de las condicionalidades, en conjunto con el Ministerio de Educación y Cultura y el Ministerio de Salud.

La tercera y última etapa de este proceso consistió en el debate y posterior aprobación en el parlamento de esta nueva legislación, en que los actores de la bancada de partidos políticos opositores al gobierno pudieron manifestarse y discutir sobre ella. El proyecto fue aceptado por unanimidad en el Parlamento debido a su implicancia social y sólo se hicieron algunas indicaciones sobre su forma. La importancia de modificar el sistema y establecer de manera definitiva un régimen de transferencias monetarias no contributivas en beneficio de los más pobres del Uruguay, 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, el Congreso aprobó esta ley y entró en vigencia en enero de 2008. Al momento de comenzar a elaborar la propuesta de reforma de las asignaciones familiares, estaba en marcha en el país un amplio debate sobre la seguridad social, después de la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y del desarrollo del PANES y del Plan de Equidad. La reforma de 2007 aumentó la cobertura del sistema de asignaciones familiares al enfocarlo hacia el 20% de la población más pobre, estuviera o no incorporada al mercado laboral, tomando como principales beneficiarios a los niños y las jefas de hogar. Así, el espíritu inicial de las asignaciones familiares pasó definitivamente desde el mundo del trabajo formal a la protección de los más vulnerables.

En suma, el nuevo régimen de asignaciones familiares:

- Generó un amplio consenso y logró una aprobación unánime, incluidos los 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 beneficiarios.
- Constituyó una de las principales reformas del Plan de 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).

Desde una perspectiva política, esta reforma aparece como una respuesta del sistema político a los cambios en las coaliciones políticas y electorales dominantes, como también frente a las demandas de ciertos actores organizados. El arribo de una nueva coalición mayoritaria al gobierno y el papel de diversos grupos de interés que históricamente limitaron el proceso de liberalización de los años noventa y que, después de 2004 ayudaron a impulsar un fortalecimiento del sistema de protección social y un cuestionamiento a las reformas liberalizadoras aplicadas en la década de 1990, 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 relacionados al mundo del trabajo presionaban, a través de su influencia en las cúpulas partidarias del Frente Amplio, por una mejoría en 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 de Equidad, iniciativas entre las que destacan las asignaciones familiares.

Desde esa misma óptica la reforma puede considerarse un ejercicio de conciliación entre la oposición y el oficialismo, que redundó en la adopción de una ley que refleja las preferencias del conjunto de actores involucrados. La nueva legislación (y el consenso que la origina) sintetizan un equilibrio de las preferencias del conjunto de actores, que se expresa en el ajuste a un dispositivo con gran continuidad y legitimidad histórica, contando con la aprobación de la coalición gobernante, los actores organizados y las fuerzas opositoras.

Otra clave se relaciona con los elementos narrativos o cognitivos que posibilitaron el consenso. En este caso, el sistema de asignaciones familiares constituía un instrumento de política pública validado por los

actores políticos, académicos y la ciudadanía, debido a su larga trayectoria y asociación con las políticas sociales históricamente impulsadas en el Uruguay, aunque 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 la derecha que apoyaban la introducción de condicionalidades más estrictas, además de entregar garantías a la clase media respecto de la efectividad del instrumento. También, algunos partidarios de la izquierda proponían terminar con estas, dado que las consideraban discriminatorias, excluyentes y contradictorias con una orientación más universalista e igualitaria. Por otro lado, se discutió la necesidad de aumentar o no los montos del beneficio pues, por ejemplo, para algunos sectores de izquierda estos no permitían cubrir las necesidades de un hogar, mientras que aquellos situados en la derecha temían que se desincentivara el trabajo y esfuerzo personal de los beneficiarios. Finalmente, se debatió el nivel de cobertura, poniendo en el tapete la necesidad de reconocer a los trabajadores informales. A partir de estos elementos narrativos, la perspectiva de los distintos actores fue adaptándose de forma paulatina, principalmente debido a la crisis económica de 2002, que alentó la búsqueda de instrumentos alternativos de política pública capaces de contener la grave situación social del país. La reforma incorporó un giro narrativo, logró dar continuidad al programa Ingreso Ciudadano, incorporó más beneficios al sistema, pero abandonó el registro 'universalista' que lo regía desde sus inicios. A la luz de esta estrategia de replantear las transferencias del programa Ingreso Ciudadano a través de un dispositivo preexistente y legitimado, se puede entender mejor su aprobación por unanimidad en ambas cámaras del poder legislativo.

Desde una perspectiva histórica y de largo plazo, el caso de la Ley de las Asignaciones Familiares (junto con otras reformas introducidas a partir de 2004), también puede observarse como el desenlace de una coyuntura crítica (crisis económica), que puso fin a una fase de relativo retiro del Estado y de mayor predominio del mercado y reafirmó un mecanismo histórico del sistema de bienestar, al modificarlo de modo que pudiese 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, en lo relativo a las transferencias de ingreso.

La noción de ventana de oportunidad política permite integrar mejor los elementos descritos, en el marco de tres aspectos: i) la corriente de los problemas (confluencia de las prioridades de la agenda pública y gubernamental); ii) la corriente de las soluciones (elaboración de diagnósticos y alternativas de política pública), y iii) la corriente de la política (negociaciones y dinámica conflictiva de los actores políticos).

- i) La crisis económica y social de 1999-2002 puso en el centro de la agenda pública el aumento de la pobreza, la disminución del empleo y del crecimiento económico, además de una expansión de la desigualdad, así como el desprestigio creciente de la orientación hacia un mayor predominio del mercado de las políticas sociales aplicadas en años previos. Esto dejó a la agenda social como problema prioritario del debate público y de la agenda gubernamental. Tal centralidad de lo social se expresa en el ascenso al poder del Frente Amplio y la configuración de los pilares de la Tarjeta Uruguay Social, la creación del MIDES, la promulgación del PANES y la introducción del programa Ingreso ciudadano<sup>8</sup>. El dramático aumento de la pobreza y la indigencia, en especial en la población menor de 18 años, puso de manifiesto el fenómeno de la creciente pobreza de la población infantil en comparación con otros grupos etarios y la ineficacia de otros instrumentos existentes. Como secuela de la crisis y sus efectos sociales, creció 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, cuyo epítome era un régimen de pensiones en que participa el Estado y los privados.
- ii) Con respecto a la generación de evidencia empírica, análisis y alternativas de política pública, sobresale el diagnóstico acerca de las deficiencias de los esquemas existentes de protección social, centrados en el empleo formal, lo que atizó la búsqueda de nuevas opciones de política. El amplio debate generado por académicos de la Universidad de La República, especialmente del Instituto de Economía, junto con representantes del gobierno y del Frente Amplio, sobre cómo enfrentar la urgencia social constituyó un momento crucial, pues influyó en los contenidos del PANES, cuyo alcance temporal era de solo dos años, pero que fue el antecedente de reformas sociales permanentes y de mayor impacto a través del Plan Equidad. Este último sí establecía una reestructuración a la matriz de protección social y una red asistencial en la que 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 un esquema único, aumentando sus beneficiarios y montos. El programa Ingreso Ciudadano como transferencia condicionada del PANES emergió como un

---

<sup>8</sup> La Tarjeta Uruguay Social tenía como objetivo principal permitir que las personas más desprotegidas accedieran a una canasta básica de bienes y tuvieran la posibilidad de alimentarse y comprar artículos de primera necesidad de acuerdo a las características de su núcleo familiar. Para más información sobre este programa, consultar el siguiente enlace: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=39>.

precedente decisivo, pero que carecía de apoyo de la oposición. La adaptación de un instrumento preexistente y legitimado (las asignaciones familiares) al nuevo escenario constituyó un momento definitorio, tanto porque se consolidó una alternativa de política factible, como porque esta concitó un apoyo político mayor que otras opciones previas.

- iii) La elección de una coalición de izquierda con amplias mayorías en ambas cámaras abrió la posibilidad de adopción de nuevas políticas. 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 más allá de las filas gubernamentales no era un requisito impuesto por la correlación política y electoral de fuerzas en el poder legislativo, y la anuencia de la oposición no era necesaria para aprobar la reforma. En cambio, sí resultó clave la legitimidad del instrumento propuesto, la reformulación de las asignaciones familiares, para posibilitar un apoyo transversal de las fuerzas políticas. El consenso logrado permitió un viraje más duradero, a pesar de las reticencias iniciales que generó en la oposición el programa Ingreso Ciudadano.

En suma, el trayecto de la nueva Ley de Asignaciones Familiares constituye un ejemplo de programa de transferencias monetarias condicionadas que, por sus características (alcance considerable pero con focalización y condicionalidades), pudo ser introducido con un amplio consenso político, de forma similar al caso brasileño (véase el recuadro X.3). En el caso del Uruguay, este consenso fue posible en buena medida por la reformulación de un instrumento de política históricamente legitimado. A la vez, constituye un caso en que la focalización aparece como instrumento de una estrategia con fines de tipo universalista, puesto que permitió incorporar a los hogares más pobres independientemente de su inserción en el mercado laboral formal.

#### Recuadro X.3

##### **Brasil: la construcción de amplios consensos en torno al programa *Bolsa Família***

---

El surgimiento y consolidación del programa *Bolsa Família* constituye otro caso interesante de generación de consensos amplios en torno a un programa focalizado de transferencia de ingresos. En primer lugar, porque la coalición gobernante de centroizquierda que lo formula en 2003-2004, había planteado reparos previos a la introducción de transferencias condicionadas por parte de gobiernos anteriores, y albergaba una tradición más universalista, en especial en torno a la noción de un ingreso ciudadano. En segundo término, porque durante los primeros años este programa sufrió fuertes embates por parte de las fuerzas de oposición y de la opinión pública sobre su uso político y diversos problemas operacionales y de aplicación.

---

Recuadro X.3 (conclusión)

Durante los años noventa, a medida que fue consolidándose una mayor estabilidad macroeconómica, dos aspectos clave ganaron prominencia creciente en la agenda pública: una inversión social ineficiente y la persistente y elevada incidencia de la pobreza y desigualdad. En ese contexto, la proliferación de programas de transferencias condicionadas a nivel municipal y la atención de la opinión pública y política, motivaron el surgimiento de varios programas nacionales de transferencias como respuesta de política pública desde el Gobierno Federal. En 2003, en el contexto del arribo al gobierno de una nueva coalición de centroizquierda, se unificaron varios programas nacionales mediante la creación de *Bolsa Familia*.

Sobresalen tres elementos explicativos de la continuidad, consolidación y creciente aceptación del programa. Por un lado, aunque la persistencia y consolidación de las transferencias condicionadas bajo un gobierno de tendencia —en principio— más universalista pueda parecer paradójica, expresa una inercia de continuidad en el contexto de ajustes graduales hacia un sistema de protección social con rasgos más universalistas. En otras palabras, la focalización y la condicionalidad fueron pareciendo cada vez menos como los rasgos “deseables” de una política social residual y subsidiaria del esfuerzo individual, sino más bien como la puerta de entrada hacia un sistema de protección social con creciente cobertura, y mayores beneficios y servicios garantizados. Lo anterior porque los programas de transferencias condicionadas combinan elementos propios de sistemas de bienestar residuales (en particular, la focalización y condicionalidad) con aspectos operativos y discursivos de sistemas de bienestar orientados hacia el universalismo y la garantía de derechos.

En segundo término, después de las críticas que enfrentó el programa inicialmente, la introducción en 2005-2006 de nuevos instrumentos de gestión y cambios legales para enmarcar la expansión de la cobertura y los componentes de este lograron imprimirle simultáneamente mayor transparencia pública, y concitaron más apoyo de los gobiernos locales y creciente aceptación ante la opinión pública. Resaltan instrumentos como los Términos de Acuerdo entre el gobierno federal y los municipios, el Indicador de Administración Descentralizada, y la promulgación de proyectos de ley en el Parlamento y de decretos y otras regulaciones por parte del Gobierno Federal. El nuevo arreglo institucional instauró un monopolio en la toma de decisiones en el Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre, que decidió finalmente la inclusión de nuevos beneficiarios, los montos de las transferencias y la entrega de financiamiento para solventar los gastos de los gobiernos locales, entre otras medidas. Este nuevo trato, de gestión descentralizada pero coordinada centralmente, obtuvo un amplio apoyo a lo largo del espectro político. Los municipios conservaron la responsabilidad de identificar e inscribir a los nuevos beneficiarios (aunque sujetos a la aprobación final del Gobierno Federal), manteniendo cierta legitimidad política al participar en la aplicación del programa. Además, obtuvieron beneficios financieros para llevar a cabo esas tareas, dado que el Gobierno Federal subsidia los gastos incurridos por los municipios en su ejecución.

Fuente: Luis Hernán Vargas Faulbaum, “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Familia en el Brasil”, *serie Políticas Sociales*, N° 209 (LC/L.3884), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2014, pág. 63.

#### **4. El Salvador: el Sistema de Protección Social Universal y la Ley de Desarrollo y Protección Social, 2009-2014<sup>9</sup>**

La construcción de un sistema de protección social universal en El Salvador ha sido un proceso centrado en la puesta en marcha de un esquema de política pública en principio basado en derechos y con vocación universal. En especial, resaltan dos instrumentos de política pública: el Sistema de Protección Social Universal (SPSU) —introducido por el Gobierno de Mauricio Funes (2009-2014)— y la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS), una iniciativa que surgió con la finalidad de institucionalizar el SPSU, adoptada en abril de 2014 con el apoyo unánime de todas las fuerzas políticas.

A nivel discursivo, el SPSU constituye un hito en la orientación de las políticas sociales de El Salvador, en contraste con los marcos conceptuales dominantes hasta entonces, donde la caridad y una perspectiva liberal habían prevalecido históricamente, dejando en la persona la tarea de asegurar su propio bienestar, con un Estado social mínimo, y pequeños pero poderosos grupos que se valían de su posición privilegiada en las relaciones sociales, económicas y políticas. Esto ha contribuido a que la protección social contributiva y no contributiva cuente con una cobertura limitada, redundando en una desigualdad elevada, niveles de violencia altos y una migración amplia por razones económicas. El viraje en la orientación gubernamental abre una oportunidad política para acuerdos de mayor calado, que permitan avanzar en la consecución de niveles de bienestar crecientes, la reducción de las brechas y la búsqueda de paliativos para fenómenos que aparentemente sin salida, como los niveles de violencia elevados que padece el país. Los objetivos específicos del SPSU son garantizar el goce progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población; establecer una política integral para que toda la población alcance un nivel de vida adecuado, a través de una mejoría en la distribución del ingreso y la reducción de la desigualdad y la pobreza; avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres y entre zonas rurales y urbanas, combatiendo la discriminación y la exclusión social, y garantizar una protección social amplia, segura y suficiente desde una perspectiva de derechos. Destaca en el SPSU la relevancia del enfoque de derechos como fundamento de la protección social, lo que se complementa con la noción de ciclo de vida e igualdad de género. Asimismo, se hace hincapié en la importancia de la participación ciudadana.

El SPSU era coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia y estuvo constituido por un conjunto de programas sociales orientados hacia la población más vulnerable y excluida de la protección social formal. La mayoría de estos programas fueron introducidos como parte del Plan

---

<sup>9</sup> Esta sección se basa en Miranda Baires (2014).

Anticrisis lanzado en 2009, aunque también se incorporó en el sistema al principal programa de transferencias condicionadas, Comunidades Solidarias Rurales, que comenzó en 2005.

La Ley de Desarrollo y Protección Social aprobada en abril de 2014 dotó al SPSU de un marco institucional, así como una serie de disposiciones sobre los principios que deben regir la política social del gobierno. Entre sus principales disposiciones destacan:

- La definición de la política social como política de Estado, conformada por tres componentes: desarrollo económico y social; protección social e inclusión social.
- La obligatoriedad de establecer al inicio de cada gobierno un Plan de Desarrollo, Protección, Inclusión Social (PDPIS), con sus tres componentes detallados, así como un diagnóstico de la situación social, los principales objetivos estratégicos, metas y alternativas de solución, las reglas de operación de los programas, y los respectivos mecanismos de seguimiento, evaluación, transparencia y rendición de cuentas.
- Un Sistema Nacional de Desarrollo y Protección Social (SNDPS), conformado por las principales carteras ministeriales y coordinado por una entidad coordinadora designada por la presidencia y encargada de elaborar el PDPIS, proponer los recursos presupuestarios para el Sistema, coordinar a todas las instancias gubernamentales, y coordinar, monitorear y emitir lineamientos para la ejecución de los programas del Subsistema de Protección Social Universal, entre otras tareas.
- Un Subsistema de Protección Social Universal (SPSU) a cargo de todos los programas de protección social centrados en “otorgar seguridad a las personas frente a los riesgos y desafíos que se enfrentan en el ciclo de vida, particularmente para aquellas que carecen de seguridad social contributiva y las que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad económica, social y ambiental” (Art.27). Un Comité Intersectorial coordina el SPSU, conformado por todas las instituciones a cargo de los programas; y estos últimos son sujetos de una evaluación permanente, rigurosa y objetiva.
- Una instancia de asesoría técnica designada por la presidencia, a cargo de establecer una medición multidimensional de la pobreza y la desigualdad en coordinación con la Dirección General de Estadísticas y Censos. Las dimensiones a considerar son al menos: ingreso per cápita del hogar, acceso a la alimentación, educación, servicios de salud, empleo, seguridad social, vivienda y servicios básicos.

El SPSU quedó como un subsistema compuesto por quince programas sociales, entre los que resalta el principal programa de transferencias monetarias del país (Comunidades Solidarias, Urbanas y Rurales), un programa de empleo y transferencia de ingresos temporal (Programa de Apoyo Temporal al Ingreso), y una pensión no contributiva (Pensión Básica Universal), entre otros.

No obstante los avances y precisiones mencionados, la ley dejó sin definir elementos como la entidad coordinadora del sistema, las modalidades específicas de evaluación de los programas y la entidad de asesoría técnica encargada de medir la pobreza, determinada por el reglamento de la ley. Asimismo, la coordinación de los componentes del Subsistema y entre estos y el pilar contributivo de la protección social quedó como una labor por construir. Sin embargo, la ley introdujo por primera vez un marco jurídico e institucional para las políticas y programas sociales.

El proceso de construcción del Sistema de Protección Social Universal y la Ley de Desarrollo y Protección Social estuvo marcado por varios momentos importantes, entre los que se destacan: la aplicación del Plan anticrisis y la introducción de los programas del SPSU de 2009 en adelante; a partir de 2013, la presentación y discusión del proyecto de LDPS en diversos foros, y finalmente, la discusión legislativa que se produjo en el contexto de una mayoría favorable al ejecutivo, durante la campaña presidencial de 2013-2014.

Dos factores, uno de mediano aliento y otro de carácter más coyuntural, favorecieron la apertura de ventanas de oportunidad política a favor de un acuerdo que concluyó con la aprobación unánime de la LDPS. El primero es la llegada al poder de una nueva coalición política y electoral con mayoría legislativa, en el contexto de la gran crisis económica de 2008-2009. La crisis puso en duda el modelo económico imperante y a las fuerzas políticas asociadas a este. Lo anterior propició la alternancia y un aumento de la inversión social, y la creación del SPSU como una de las prioridades en la agenda gubernamental (se incluyó en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014), con la participación clave en todas las etapas del proceso de actores como la Secretaría Técnica de la Presidencia, que después también impulsó estrategias orientadas a la promoción eficaz del proyecto de LDPS. El SPSU se presentó como un instrumento de integración de las políticas sociales, con el fin último de erradicar la pobreza, la exclusión social y las desigualdades, tanto en materia de distribución del ingreso como de género.

El segundo factor se vincula a la coyuntura de la campaña presidencial de 2013-2014, un contexto en que inesperadamente el congreso aprobó esta ley por unanimidad. Entre los elementos facilitadores de índole más coyuntural que propiciaron ese viraje está la propia dinámica de la campaña electoral, un clima de opinión favorable a los programas sociales del SPSU y, como consecuencia, el giro discursivo de la campaña de la oposición

(Alianza Republicana Nacionalista, ARENA) respecto a estos programas. En esta coyuntura en la discusión pública se habría redefinido, al menos momentáneamente, el papel del Estado como garante de los derechos y el bienestar. Su papel central en materia social significó en la práctica una ruptura con los enfoques conceptuales privilegiados en gobiernos anteriores.

Desde el punto de vista de los actores que no eran parte del poder ejecutivo, en el proceso de instalación de acuerdos en pos del SPSU se contó la presencia de actores de contexto que sirvieron de apoyo y/o de referentes a la administración del Presidente Mauricio Funes: los organismos internacionales con “vocación social” de las Naciones Unidas (por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)), los organismos de la cooperación internacional que financiaron parcialmente varios de los programas sociales del SPSU y a diversos expertos nacionales e internacionales. Además, el ejecutivo contó con el apoyo de su coalición, en especial, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), cuyo plan de gobierno incluía el SPSU.

Los opositores principales al SPSU eran la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), el mayor partido de oposición, que estuvo 20 años en el poder ejecutivo (1989-2009), grupos de presión del sector privado como la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), centros de pensamiento como la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y los grandes medios privados de comunicación. A pesar de la oposición de ARENA y sus críticas al SPSU así como a la ley que buscaba perpetuar los programas que lo conformaban, el proceso reveló una correlación de fuerzas más favorable que en décadas anteriores al avance de la protección social, incluso entre los partidos de la derecha, abriendo por primera vez la posibilidad de discutir la garantía de pisos mínimos de protección social. La situación se tornó incluso más favorable durante la coyuntura electoral de 2014-2015, debido a los costos políticos y electorales de retrotraer los programas sociales contenidos en el SPSU<sup>10</sup>.

En suma, el contexto en que se aprobó la ley presentó una ventana de oportunidad política abierta con respecto a la consolidación de un SPSU basado en la LDPS. Por una parte, la configuración de la Asamblea Legislativa en 2010-2014 era favorable al gobierno, lo que hacía factible la adopción del proyecto. Pero fue el contexto de campaña electoral, con señales crecientes de que la ciudadanía era receptiva hacia los programas del sistema, el factor que posibilitó el apoyo no solo de la coalición legislativa favorable al gobierno, sino también del principal partido de oposición. En consecuencia, se trató de

---

<sup>10</sup> El marco electoral de El Salvador establece la elección presidencial en febrero-marzo de 2014 y la renovación del poder legislativo y de los municipios mediante elecciones en 2015, lo que constituye un extenso período marcado por las campañas electorales.

un acuerdo o pacto coyuntural. Si por un lado, el discurso y propuestas del gobierno movilizaban un enfoque universalista anclado en un enfoque de derechos, la oposición albergó un discurso centrado en la pertinencia de que la política social se constituya de acciones residuales, temporales y focalizadas.

La aprobación de la LDPS remite entonces al caso de una reforma puntual y parcial en la construcción de un sistema de protección social que no existía en el pasado, pero cuya consolidación, expansión y perfeccionamiento serán materia de reformas fiscales y de política aún pendientes. Cabe destacar la conformación de una coalición política y social que permitió la institucionalización de un marco de forma y fondo más complejo para los programas sociales, en comparación con esquemas previos. Aunque ese pacto coyuntural no descansa todavía en un consenso, pacto o acuerdo nacional extenso en cuanto al contenido, alcance y proyección de la política y la protección social en un sentido amplio, la aprobación unánime de la ley fue un primer paso en esa dirección. En lo inmediato, quedó planteado el desafío de diseñar un reglamento que confiera operatividad a la LDPS así como el reto ineludible de garantizar la sostenibilidad fiscal, política, cultural y conceptual del SPSU.

## 5. Costa Rica: la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, 2010-2014<sup>11</sup>

A poco más de un mes de concluir el Gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014), culminó un proceso que partió al comienzo de esta administración: el 24 de marzo de 2014, fue promulgada la Ley N° 9.220, “Red Nacional de Cuido<sup>12</sup> y Desarrollo Infantil” (REDCUDI), aprobada en la Asamblea Legislativa tres semanas antes con amplio respaldo de las principales fuerzas políticas. La ley institucionalizó el programa social REDCUDI, que en 2010-2014 buscó articular distintos esquemas preexistentes de cuidado infantil, con el propósito de extender la cobertura y dar acceso al conjunto de la población infantil temprana a estos servicios, bajo un sistema de financiamiento solidario, con la ambición de homogeneizar estándares de calidad y reforzar la noción de sistema universal de cuidado. La reforma tuvo incidencia en el compromiso del Estado costarricense con el cuidado infantil y con las mujeres y su adecuada inserción en la vida laboral. Ambos focos de atención —el cuidado de niñas y niños, y el apoyo a las mujeres trabajadoras— fueron los ejes de discusión y controversia entre los actores del proceso, lo que en cierta forma incorporó este tema como parte de las discusiones acerca de la protección social, al igual que en otros países de la región (véase el recuadro X.4 sobre el caso del Uruguay).

<sup>11</sup> Esta sección se basa en Guzmán León (2014).

<sup>12</sup> “Cuido” tiene la misma acepción en Costa Rica que el término “cuidado” en el resto de los países de la región.

Incorporada al programa de gobierno y posteriormente al Plan Nacional de Desarrollo, la creación de la REDCUDI se presentó inicialmente como un programa cuyo objetivo era “articular las diferentes actividades que se desarrollan en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, tanto públicas como privadas para fortalecer las modalidades existentes y ampliar las alternativas de atención infantil integral” (Decreto Ejecutivo N° 36.916, 2011). Para esto se procuró articular y complementar las modalidades existentes de cuidado infantil del país. Entre las principales se encuentran los Hogares Comunitarios, espacios de cuidado de la primera infancia a escala comunal dependientes del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), los Centros de Educación y Nutrición / Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI) dependientes del Ministerio de Salud, los Centros de Atención Integral (CAI), que ofrecían diversas alternativas de atención infantil (temporal diurna y nocturna, y de residencia transitoria), y los Centros de Cuidado y Desarrollo Infantil (CECUDI), una modalidad adicional operada por las municipalidades, entre otras modalidades ejecutadas por organizaciones de la sociedad civil. El objetivo último era la convergencia de todas las instancias hacia un modelo y estándares básicos compartidos.

La REDCUDI tuvo un sistema mixto de financiamiento, con parte del financiamiento solidario gubernamental a través del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), las municipalidades y el aporte de aquellas empresas privadas y organizaciones de la sociedad civil que decidieron brindar una especie de donación o ayuda monetaria para el mantenimiento y administración de varios de los CECUDI. Además, el Estado puede subsidiar, de modo parcial o total, a familias en condición de pobreza o de riesgo y vulnerabilidad social, de acuerdo con la normativa vigente para las instituciones correspondientes (IMAS y Patronato Nacional de la Infancia, PANI, entre otras)<sup>13</sup>.

A través de la Ley de la REDCUDI se agregó una Secretaría Técnica adscrita al IMAS para coordinar la Red, así como una Comisión Técnica Interinstitucional, conformada por todas las instancias gubernamentales involucradas. Para el financiamiento se queda con al menos el 4% de los recursos anuales del FODESAF, además de los recursos ejecutados por las demás dependencias públicas de la red. Tales fondos no podrían formar parte del 8% del PIB destinado a la educación. La Red ha sido presentada

---

<sup>13</sup> Para facilitar el acceso a mecanismos de protección social en cuidado infantil, los subsidios a las personas se determinaban según su capacidad de pagar total o parcialmente los costos del servicio. El subsidio parcial o total era entonces un monto variable que se entregaba mensualmente por cada persona menor de edad atendida en el sistema, previo estudio del IMAS de las condiciones socioeconómicas y las necesidades de servicios de cuidado de cada caso. En 2013, más de 32.000 niños y niñas, en su mayoría de familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, participaban de este programa.

como una iniciativa centrada en la necesidad de garantizar el desarrollo y cuidado de la niñez, y también capaz de ofrecer alternativas de conciliación a las madres vinculadas al mercado laboral o el estudio. Entre los retos futuros persisten la aplicación y universalización de la red para cubrir todo el territorio y grupos poblacionales, así como el financiamiento en el largo plazo de esta expansión.

Los factores que explican el avance de esta iniciativa pueden ilustrarse a partir de la ventana de oportunidad política que momentáneamente hizo posible un acuerdo amplio. En primer lugar, la ampliación de los servicios de cuidado infantil fue una prioridad de gobierno, inscrita en el programa electoral y el Plan de Desarrollo, lo que situó esta iniciativa en la cúspide de la agenda pública y gubernamental de 2010 a 2014, y garantizó el liderazgo y apoyo de la iniciativa por parte de todas instancias del poder ejecutivo. En segundo término, desde la corriente de las soluciones o alternativas de política, la Red se estructuró y presentó basada sobre los demás esquemas preexistentes, aunque con la intención de ampliar coberturas y unificar estándares de cuidado. La elaboración del proyecto de ley partió por el estudio comparado sobre las normativas vigentes en países de Europa y América Latina y una revisión exhaustiva de las iniciativas de ley al respecto en Costa Rica en los últimos 10 años. La redacción del proyecto de ley estuvo a cargo de un equipo multidisciplinario de juristas, expertos en derechos de la infancia y de las mujeres en procesos parlamentarios y en política social y económica.

La tercera corriente —de la política— tuvo como horizonte la discusión del proyecto en el poder legislativo durante un período de campaña presidencial. El gobierno mantuvo sesiones de discusión con diferentes fracciones legislativas, grupos de trabajo sectoriales, asesores parlamentarios y desarrolló actividades de información y sensibilización. Hacia la esfera más amplia de la sociedad se coordinaron visitas de maestras y niños y niñas a los despachos de los legisladores, reuniones con autoridades municipales y encuentros entre legisladores y madres beneficiarias. A pesar del clima electoral y la campaña en curso, el proyecto de ley fue aceptado cerca del final de la administración saliente, después de la primera vuelta electoral. De hecho, en la contienda electoral que se desarrolló de octubre de 2013 a abril de 2014, la REDCUDI estuvo en el debate de campaña y los partidos contendientes, y en general plantearon propuestas de expansión y fortalecimiento. Este aspecto se reflejó también en que la aprobación de la ley logró el apoyo de diputados de diferentes fracciones legislativas. Según sus promotores, entre los factores que ayudaron a ese resultado estuvieron resalta que el proyecto de ley era breve y de estructura simple, no trataba materias impositivas complejas y tampoco reformaba leyes de este tipo, contenía una sólida exposición de motivos, y se logró un proceso efectivo de información y sensibilización sobre el problema público al que se pretendía dar

solución<sup>14</sup>. No obstante, algunos de esos rasgos constituyen también desafíos futuros, como por ejemplo la definición de los recursos fiscales necesarios para expandir la infraestructura y cobertura en el largo plazo. No obstante la aprobación de la Ley de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil por unanimidad en la Comisión, en el primer y segundo debate del plenario legislativo, se observa que hubo espacio para concretar un acuerdo bastante más amplio que el representado inicialmente por la Red como programa coyuntural del gobierno.

#### Recuadro X.4

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

Las ventanas de oportunidad política pueden abrirse parcialmente incluso cuando solo una parte de sus determinantes están presentes, a veces hasta por períodos extensos en los que no se concretan avances definitivos. En tal sentido, el proceso de definición de un Sistema Nacional de Cuidados en el Uruguay, y en general la integración del problema del cuidado dentro de las discusiones de la protección social en este país, constituyen una experiencia relevante. Varios elementos favorables para una reforma de envergadura y con amplios apoyos han acercado la posibilidad que surja un sistema susceptible de articular los servicios de cuidado orientados al conjunto de grupos poblacionales y etarios, sobre la base de servicios públicos y privados coordinados, y con recursos fiscales que garanticen acceso y mayores coberturas. Entre estos elementos favorables se encuentran, por ejemplo, la permanencia y acceso del Sistema de Cuidados dentro del programa electoral y la agenda gubernamental, la presencia de una mayoría legislativa en principio favorable, así como notables esfuerzos de consulta y participación de actores sociales y políticos de todo el espectro.

La idea de un sistema de cuidados ingresó al programa de gobierno de la coalición oficialista (Frente Amplio) en 2008. En 2010, la Resolución 86/010 creó un Grupo de Trabajo Interinstitucional del Sistema Nacional de Cuidados, con un programa de trabajo aprobado por el Gabinete Social. En 2011 hubo una etapa de amplio debate y consulta nacional, que desembocó en 2012 en una propuesta de diseño para este Sistema, presentada y aprobada por el Gabinete Social. La propuesta desarrollada por el Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Cuidados constituyó un avance considerable, pues identificó los grupos de población objetivo del sistema. También determinó las necesidades insatisfechas de servicios de cuidado, incorporó una innovación conceptual al considerar a las personas a cargo de proveer cuidados como sujetas de derechos de dicho sistema e identificó el conjunto de dependencias y servicios que deberían articularse para lograr una oferta de cuidado durante el ciclo de vida, desde una perspectiva de derechos y de género.

<sup>14</sup> Véase la presentación de la ex Vice ministra de Bienestar Social y Familia, Isabel Brenes, en el Seminario “El establecimiento y la renovación de pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, retos y horizontes en América Latina, desde una perspectiva internacional”, 2 y 3 de junio 2014, Santiago de Chile [en línea] <http://dds.cepal.org/proteccion-social/pacto-social/seminario-internacional-proteccion-social-CEPAL-2014/dia1/Presentacion-Isabel-Brenes.pdf>.

Recuadro X.4 (conclusión)

No obstante, varios factores obstaculizadores han limitado la concreción de una reforma en la dirección descrita mediante la presentación de un proyecto de legislación definitorio, así como la generación de un consenso amplio a favor de la incorporación del cuidado como componente del sistema de protección social. Entre estos factores, destacan la dificultad de definir fuentes adicionales de financiamiento público para los servicios gubernamentales y las asociaciones civiles que podrían participar en el sistema, las tensiones entre integración y sectorialización de las instituciones involucradas, el debate persistente entre la focalización de servicios hacia los sectores más vulnerables o hacia el conjunto de la población, un escaso compromiso empresarial, así como una presencia del Sistema de Cuidados dentro de la agenda gubernamental que no alcanzó el nivel requerido de prioridad en comparación a otros asuntos del período. No obstante, la presencia continua del cuidado dentro de la discusión pública abrió la posibilidad de que el cuidado se mantenga como parte de la redefinición de la matriz de protección social del Uruguay, al tiempo que la propuesta de diseño del Sistema Nacional de Cuidados en sí constituye una propuesta sofisticada para mayores avances futuros.

Fuente: Rosario Aguirre y Fernanda Ferrari, "La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria", *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril de 2014.

## D. Consideraciones finales

Como instrumento político, la figura del pacto social ha sido planteada por la CEPAL como una alternativa para construir en cada país compromisos incrementales y de largo plazo en diversos ámbitos de la política pública y en especial en el caso de la protección social, donde el diagnóstico ha identificado cuellos de botella para el desarrollo y la construcción de mayor igualdad. Como procesos sectoriales o nacionales extensos de diálogo social, los pactos constituyen una vía a la que difícilmente se puede recurrir por decreto, sino que se requiere que sean aprovechadas las coyunturas, a veces excepcionales, que emergen en cada contexto. Desde una perspectiva acotada a las políticas sociales y al análisis de reformas puntuales a la protección social, un pacto general aparece como el resultado de un diálogo social y político constante, es decir, un mecanismo recurrente para gestionar el conflicto y las visiones encontradas dentro de una sociedad democrática.

No obstante, aunque toda ventana de oportunidad política limita el campo de lo posible (véase por ejemplo el recuadro X.4), siempre existe un margen de acción susceptible de explorar, al menos desde la promoción de alternativas de políticas y de diagnósticos que movilicen a los actores y a la ciudadanía. Inclusive, la factibilidad de un pacto amplio probablemente descansa en la suma de varios episodios previos de acuerdo y negociación que van configurando nuevos equilibrios y un horizonte de largo plazo entre los actores. La prioridad relativa de afianzar sistemas de protección social

con mayores rasgos redistributivos y universales, se construiría entonces paulatinamente, en el mediano y largo plazo, a partir de las tensiones y polémicas de la conversación pública. Con cada vez mayor frecuencia, el análisis de las reformas recientes a la protección social revela la importancia de lograr apoyos entre los diversos actores sociales y políticos. La construcción de una base social y política a favor de la protección social universal y entendida como garantía ciudadana es una tarea permanente, abierta a todos los actores, desde la operación de programas, la investigación, la planificación o la movilización social.

## Bibliografía

- Aguirre, Rosario y Fernanda Ferrari (2014), "La construcción del sistema de cuidados en el Uruguay: En busca de consensos para una protección social más igualitaria", *serie Políticas Sociales*, N° 193 (LC/L.3805), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Carranza, César y María Victoria Cisneros (2014), "Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador: Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir", *serie Políticas Sociales*, N° 205 (LC/L.3866), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_(2012), Cambio estructural para la igualdad: *Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile, julio.
- \_\_\_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Guzmán León, Juany (2014), "Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil en Costa Rica: El proceso de construcción 2010-2014", *serie Políticas Sociales*, N° 203 (LC/L.3858), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Hopenhayn, Martin y otros (2014), "Pactos para una protección social más inclusiva", *serie Seminarios y Conferencias*, N° 76 (LC/L.3820), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, mayo.
- Kingdon, John W. (1997), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Pearson Education, enero.
- \_\_\_\_\_(1995), «Agenda setting», *Public policy. The essential readings*, eds Stella Z. Theodolou y Matthew Cahn, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Maldonado Valera, Carlos F. (2013), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008", *serie Políticas Sociales* (LC/L.3669), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Maldonado Valera, Carlos F. y Andrea Palma Roco (2013a), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009", *serie Políticas Sociales*, N° 182 (LC/L.3671), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- \_\_\_\_\_(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*, N° 189 (LC/L.3665), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- \_\_\_\_\_(2013c), "La construcción de pactos y consensos en materia de política social: Apuntes para un marco de análisis", *serie Políticas Sociales*, N° 179 (LC/L.3660), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), septiembre.
- Miranda Baires, Danilo (2014), "Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador: Seguimiento de un proceso de construcción de consensos", *serie Políticas Sociales*, N° 206 (LC/L.3867), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Murard, Numa (2005), *La protection sociale*, París, Éditions La Découverte, julio.

Vargas Faulbaum, Luís Hernán (2014), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de Bolsa Família en el Brasil”, *serie Políticas Sociales*, N° 209 (LC/L.3884), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.