

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Coordinando la Política Social:
¿es la concertación una
opción?**

Isabel Licha



**Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Abril 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-59**

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Licha, Isabel.

Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción? / Isabel Licha.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-59)
Includes bibliographical references.

1. Social policy. 2. Social action. 3. I. Inter-American Development Bank. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

361.25 L556--dc22

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Coordinando la Política Social:
¿es la concertación una opción?**

Isabel Licha¹

**Serie de Documentos de Trabajo I-59
Washington, DC
2006**

¹ Isabel Licha es Doctora en sociología del desarrollo (Université de la Sorbonne). Se especializa en los temas de participación ciudadana e instrumentos de la gerencia social. Es docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	iii
Introducción	1
Vertientes del debate actual sobre coordinación	1
<i>Enfoque técnico de la coordinación</i>	1
<i>Enfoque político de la coordinación</i>	2
Límites de los procesos de coordinación de políticas	3
Sobre la concertación	5
Componentes de la concertación	7
El vínculo entre concertación e integración de las políticas	8
Revisión de una experiencia en América Latina: El Diálogo de Política Social	8
<i>a. Principales contribuciones</i>	9
<i>b. Resultados del diálogo social</i>	11
<i>c. Lecciones aprendidas</i>	12
El vínculo entre coordinación y democratización de las políticas	12
Repensando el Estado	13
Fortaleciendo la democracia representativa a través de la democracia deliberativa	14
Conclusiones	17
Bibliografía	18

Resumen Ejecutivo

La coordinación de las políticas sociales puede ser vista como un proceso (político y técnico) que permite asegurar su consistencia a través de la reducción de brechas en la gestión de programas y de la creación de sinergias para el logro de objetivos estratégicos. En este trabajo nos interesa analizar el papel que cumple la concertación como mecanismo relevante de coordinación entre actores gubernamentales y sociedad civil. La idea principal que aquí exploramos es aquella según la cual la concertación permite lograr claridad de objetivos estratégicos y acuerdos básicos en torno a problemas sociales críticos y relevantes. Por ser un mecanismo que asegura cohesión entre los actores y congruencia en las acciones, la concertación debería ser una opción de la coordinación a lo largo de las distintas etapas del ciclo de formación de las políticas.

Introducción

Dentro del ámbito de la política social, la coordinación puede ser vista como un proceso (político y técnico) que permite asegurar su consistencia a través de la reducción de brechas en la gestión de programas y de la creación de sinergias para el logro de objetivos estratégicos (Licha y Molina, 2005). En este trabajo nos interesa analizar el papel que cumple la concertación como mecanismo relevante de coordinación entre actores gubernamentales y sociedad civil. La idea principal que aquí exploramos es aquella según la cual la concertación permite lograr claridad de objetivos estratégicos y acuerdos básicos en torno a problemas sociales críticos y relevantes. Por ser un mecanismo que asegura cohesión entre los actores y congruencia en las acciones, la concertación debería ser una opción de la coordinación a lo largo de las distintas etapas del ciclo de formación de las políticas.

Vertientes del debate actual sobre coordinación

En la literatura actual sobre el tema², existen diversas perspectivas desde las cuales se analiza la problemática de la coordinación que podríamos agrupar en dos tipos de enfoques, el político y el técnico, según se tenga una visión amplia o restringida de la coordinación como instrumento estratégico del proceso de formación de políticas. Si nos atenemos a los diagnósticos más actuales de los estudiosos del tema, nos encontramos con el siguiente tipo de problemáticas:

Enfoque técnico de la coordinación

Desde este enfoque, se destaca el rol de los mecanismos de coordinación, principalmente los comités sectoriales o por áreas en los que se apoyan los gabinetes sociales. Un análisis típico de las debilidades más relevantes que enfrentan estos cuerpos, limitando su efectividad, lo encontramos en el caso de Nueva Zelanda (SSC, 1999), donde aparecen 5 problemas claves que afectan la coordinación: i. Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas; ii. Demanda desigual de insumos para la formación de políticas (información, investigación, consulta externa, evaluación); iii. Capacidad departamental desigual (liderazgo, compromiso, altos estándares de calidad, alta calidad de insumos; trabajo en equipo); iv. Alta y persistente complejidad de las políticas (dificultades para priorizar, concatenar y coordinar una masa importante de actividades); y v. Déficit de expertos en gestión de políticas (los gerentes públicos aprenden junto con sus asesores en el propio trabajo). Este diagnóstico se inscribe en una perspectiva técnica de la coordinación entendida más como mecanismo que como proceso, y cuyo fin es hacer más eficiente la gestión pública. Desde este enfoque, la consulta (externa e interdepartamental) aparece como una herramienta que permite, por una parte, vincular el proceso de formación de las políticas con los intereses y expectativas de la comunidad y, por la otra, propiciar un diálogo entre departamentos (entes) y expertos. La principal razón por la cual esta perspectiva tecnócrata insiste en la consulta como recurso importante de la coordinación es porque su inclusión puede asegurar mayor conexión

² Véase Horvath, 2005; SER, 2000; Gattinger, 2003; Peters, 1998; Radaelli, 2003.

entre diseño, operaciones y comunidad, pero siempre bajo ciertos riesgos y costos, como demoras, sobrecarga de trabajo, inflación de expectativas de la comunidad y frustración en la población, posibilidad de que se refuerce la oposición a las políticas y de que se produzca influencia de puntos de vista subrepresentados en las políticas.

Enfoque político de la coordinación

Desde este enfoque, se destaca el papel de la coordinación como un proceso que apunta a la integración de las políticas (económicas y sociales) a través de procesos de consulta y/o concertación entre los entes gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil. Un análisis típico de los desafíos más relevantes que enfrenta la coordinación como proceso (macro)político y por lo tanto lleno de tensiones, contradicciones y conflictos, lo encontramos en el caso de la Unión Europea (SER, 2000; Radaelli, 2003), donde aparecen destacados los siguientes elementos: i. Al operar al más alto nivel político y de apertura (participativamente) para promover convergencia en las ideas, objetivos, decisiones, normas y resultados de las políticas, se produce una politización inevitable del proceso; ii. Los escasos resultados de los procesos de coordinación están principalmente relacionados con una participación limitada de los actores relevantes; iii. La democratización del proceso de coordinación es un desafío mayor, que implica ampliar la deliberación más allá del ámbito de la tecnocracia; iv. Como todo proceso político, la coordinación también se apoya en una *expertise* técnica indispensable para la toma de decisiones (conocimiento, indicadores). Este diagnóstico se inscribe en una perspectiva crítica de la coordinación, entendida más como una práctica democrática que tecnocrática, y cuya contribución es fortalecer un nuevo tipo de gobernabilidad participativa y deliberativa. La principal razón de transformar la coordinación, a través de la concertación, en un proceso participativo es porque la participación la hace legítima y efectiva, al involucrar también en el proceso de toma de decisiones a los actores locales y sociales, gobiernos subnacionales, y parlamentos.

Desde las perspectivas política y técnica, exploraremos la hipótesis con la cual examinamos los vínculos entre concertación y coordinación en este trabajo: **la coordinación, como proceso que apunta al logro de convergencia en torno a ideas y modelos, esto es, de convergencia cognitiva y operativa, requiere de acciones de concertación. Si la concertación contribuye al logro de claridad en los objetivos estratégicos y a la creación de acuerdos básicos en torno a ellos y a problemas sociales críticos y relevantes, se convierte en un mecanismo efectivo para asegurar cohesión entre los actores y congruencia en las acciones. Por ello, la concertación es una herramienta clave de la coordinación en las distintas etapas del ciclo de formación de las políticas.**

Para explorar esta hipótesis, necesitamos conocer los límites que experimentan los procesos actuales de coordinación de políticas, relacionados con la generación de una convergencia (cognitiva y operativa) efectiva que asegure el logro de objetivos estratégicos.

Límites de los procesos de coordinación de políticas

Las debilidades de los procesos actuales de coordinación parecen estar vinculados con los resultados de las reformas efectuadas en el sector público en los años 80 y 90, que apuntaron al establecimiento de un nuevo enfoque de gestión conocido como *New Public Management* (NPM), o gerencialismo, con el fin de responder a la crisis fiscal del Estado y hacer sus intervenciones más eficientes y eficaces (Peters, 1998). El meollo de tales reformas ha sido enfatizar el rol de los gerentes y disminuir el papel de las élites políticas, quienes mantendrían su capacidad para modelar las políticas pero se apartarían de la gestión operativa. Otro objetivo de las reformas ha sido reducir el control político y administrativo del gobierno central, y desplazarlo a otros niveles mediante una desconcentración de las decisiones. Dicho proceso ha provocado la emergencia de nuevos actores (gobiernos subnacionales y sociedad civil) que comparten ahora el poder de decisión. El significado de este proceso es la disminución de poder administrativo y político del centro y la aparición de una nueva modalidad de gobierno, que podría expresarse en una gestión más participativa y democrática. El problema en términos de coordinación, según Peters, es que la desconcentración del sistema administrativo limita el control de los ministros y ministerios sobre las políticas, haciéndolos siempre responsables por los resultados pero con una capacidad de control sumamente limitada, frente al poder creciente de los gerentes en la conducción organizacional y la implementación de las políticas.

A la lógica de reforma gerencialista del NPM se opone una alternativa más enfocada en los valores democráticos que en la eficiencia: “the participatory reforms have assumed that government organizations can be more effective if the lower echelons of government and the clients of public organizations are empowered to make more decisions. This perspective can be contrasted with the NPM logic of empowering the senior managers in organizations” (Peters, 1999:2-3)³. No obstante, para Peters, ambas posturas contribuyen por igual a mantener la tendencia de las reformas a devaluar el papel de los políticos y a disminuir su poder sobre los programas, bajo el supuesto de que gerentes, burócratas y ciudadanos están capacitados para tomar la mayoría de las decisiones, e igualmente que las redes de actores pueden controlar con más eficacia las diversas áreas y sectores de las políticas. No cabe duda de que la descentralización ha jugado también a favor de esta tendencia.

Para Peters (1999), es innegable que los cambios recientes en el sector público han sido orientados por el interés de reducir las capacidades del gobierno central en la formación de políticas. Y, dado que ni el NPM ni las reformas participativas han logrado producir el nivel necesario de integración y coordinación, propone un enfoque de “whole of government”⁴ (gobierno entero) con el fin de superar la actual fragmentación que experimenta el ejercicio de gobierno a consecuencia de tales cambios. En dicho marco, la

³ “las reformas participativas han dado por sentado que las organizaciones gubernamentales pueden ser más efectivas si se permite a los funcionarios de menor rango y a los clientes de las organizaciones públicas mayor participación en la toma de decisiones. Esta perspectiva puede contrastarse con la lógica de NPM de potenciar a los altos directivos de las organizaciones”

⁴ Es la misma idea de “*joined up*” government, que restablece la necesidad de coordinación de manera más persuasiva e integrada a través de redes y políticas intersectoriales.

coordinación se convierte en la respuesta al “descentramiento” (*decentering*) y con ella se regresaría a reafirmar la primacía de la política en el ejercicio de gobierno. Con este fin, es preciso contar con un liderazgo y visión en la cima del gobierno que permita que los valores e ideas comunes dirijan las políticas. La coordinación sustantiva es aquella que se logra “only through developing a common mental frame among the participants in the process”* (Peters, 1999: 8). En realidad, lo que Peters quiere discutir desde su perspectiva de análisis es la propuesta de repolitización del ejercicio de gobierno a través de la coordinación de las políticas como medio para rearticular diseño con implementación. La coordinación vendría a ser un instrumento del “Estado estratégico”, que se caracterizaría por un proceso de formación de políticas más estratégico, es decir, orientado a promover y lograr una concepción más integrada de las políticas en los diferentes sectores.

Otra perspectiva de análisis de las limitaciones de los procesos actuales de coordinación de políticas, que nos parece complementaria a la de Peters, destaca la necesidad de demostrar con absoluta claridad el carácter democrático del proceso de coordinación. Esta consideración está muy explícitamente planteada en el texto de Radaelli (2003) sobre el Método Abierto de Coordinación (The Open Method of Coordination), una propuesta de la Unión Europea, nacida en el año 2000, para intervenir en tres áreas de la política social -empleo, inclusión social y pensiones- (Horvath, 2005), que hoy se está extendiendo a otros sectores. Según Radaelli (2003), el OMC está siendo cuestionado por su baja legitimidad y efectividad, en los siguientes términos:

“...La participación de los actores locales, gobiernos regionales y parlamentos es limitada... Lo esencial del Método Abierto de Coordinación (OMC) es una red de funcionarios y expertos. Ello puede incrementar la naturaleza tecnocrática del proceso de formación de políticas de la Unión Europea, antes que abrir caminos para decisiones más democráticas... No hay nada (o muy poco) en la práctica actual que se asemeje a una gobernanza democrática y participativa, una experimentación democrática basada en un aprendizaje de abajo para arriba, o una poliarquía deliberativa” (p.49)... “ El potencial en términos de participación, apertura, transparencia real, visibilidad creciente en los medios locales y en los parlamentos, en una palabra, en los aspectos democráticos del proceso, no ha sido aprovechado” (p.50).

Para superar ambos tipos de deficiencias, la desarticulación-fragmentación y la tecnocratización-despolitización de las políticas públicas, la concertación aparece como una herramienta de la coordinación que permite superar dichas deficiencias, al facilitar la búsqueda de cohesión entre actores y de congruencia en las acciones. La concertación estaría llamada a garantizar un proceso de coordinación “sustantiva”, esto es, de búsqueda de convergencias cognitivas (ideas, modelos) y operativas (acciones, procesos, resultados) en torno a las políticas. Es lo que veremos a continuación.

* “únicamente desarrollando un marco mental común entre los participantes en el proceso”

Sobre la concertación⁵

En la década de los 90, el resurgimiento de procesos de concertación de políticas en los países de la Unión Europea ha sorprendido por su considerable amplitud, fenómeno que varios autores han intentado explicar recientemente. Compston (2002) define la concertación como un proceso de toma de decisiones basado en acuerdos entre el Estado y los actores sociales (empresarios y sindicatos principalmente). Su carácter es de co-determinación de las políticas (más allá de la consulta a los actores claves), por lo que se trata de un proceso que obliga al gobierno a asumir el compromiso de adoptar políticas públicas específicas inscritas en los acuerdos.

Para nosotros, se trata de un proceso participativo y negociado del Estado con los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, a nivel de país o localidad, que afecta la orientación y los contenidos de las mismas, y con importantes implicaciones para toda la sociedad.

Asimismo, entendemos la concertación de políticas como una opción de los gobiernos para lidiar con problemas de difícil resolución, que es capaz de propiciar la movilización de los actores de acuerdo a sus propios intereses, perspectivas y valores, y que ocurre con mayor frecuencia en el campo del empleo y de la política social.

En el análisis de estos procesos se examinan tres elementos que ayudan a su comprensión: i. Los determinantes externos (análisis del entorno) que influyen en el proceso; ii. El contenido de las agendas de concertación, esto es, los problemas más apremiantes de difícil resolución; y iii. La posición de los actores.

En el caso europeo, un tema central durante los años 90 fue la reforma de la seguridad social. Los principales elementos del contexto que han influido en la reaparición de este fenómeno se refieren a la globalización de los mercados, a la unión monetaria y a los efectos potenciales del envejecimiento de la población. Tales factores tienen ciertamente consecuencias directas en el mercado de trabajo, en la negociación salarial y en la reforma de la seguridad social. Es evidente que la mayor parte de los pactos se han iniciado en contextos de desempleo agudo y han apuntado a remediar tal situación, con variados resultados, unas veces con logros y otras con fracasos (SER, 2000).

En las experiencias europeas se observa también un fortalecimiento de los poderes públicos en la esfera social, lo que a decir de los autores antes citados aseguraría su control sobre la determinación del nivel salarial y sobre el mantenimiento de aumentos compatibles con la competitividad económica y la estabilidad monetaria, y a su vez garantizaría la adhesión (mínima) de los actores claves a los proyectos de reforma del mercado laboral y del régimen de prestaciones sociales.

⁵ Se respalda en Licha (2003).

En América Latina, se trata más bien de un proceso errático, desigual, disperso, y con escasa capacidad organizativa. Rivera (2001) explica que las razones por las cuales la concertación no ha logrado “entronizarse como una práctica institucionalizada en el marco de una democracia deliberativa”, se deben a una serie de límites que dichas experiencias confrontan: i. La ausencia generalizada de tradición y vida democrática; ii. El débil desarrollo institucional; iii. El uso político (manipulación) de las iniciativas; iv. El *cortoplacismo* de las experiencias; y v. La preponderancia de una visión centralista y sectorial (Rivera, 2001). Sin embargo, Rivera no alude a ninguno de los tres factores de Compston para explicar la debilidad del proceso en la región, que pensamos se deben adicionar a la reflexión que intentamos hacer sobre el problema.

Las experiencias de diálogo y concertación en la región están llenas de avatares debido a la crisis política, económica y social. A pesar de su desarrollo accidentado, de sus bajos resultados y de su escaso nivel de consolidación, estos procesos consiguen de todas formas incidir en el fortalecimiento de la cultura democrática.

La concertación social, esto es, la concertación en torno a políticas sociales, tiene entonces historia en la región, aunque se trate de procesos cambiantes y limitados. No obstante, el diálogo social que hoy resurge en la región es diferente al de las décadas anteriores (Tokman, 1997) porque: ha cambiado el contexto en el que tiene lugar (globalización, privatización y homogeneidad ideológica); se han abierto nuevos niveles de interlocución (nacional, sectorial, local); los contenidos son distintos (demandas de género, etnias, grupos vulnerables, empleo, protección social, educación, salud, etc.); y el papel de los actores está cambiando (cambios en el papel del Estado y protagonismo de la sociedad civil) (Tokman, 1997).

Ciertamente en las últimas décadas, el tema se ha convertido en uno de los debates centrales del desarrollo y de la democracia en la región latinoamericana. Principalmente en Centroamérica esto ocurre en el marco de una crisis subregional y de negociación de acuerdos de paz. Como continuación de las viejas negociaciones, se han ensayado diversos ejercicios de concertación recientemente en varios de los países de la región, cada uno en su estilo y con sus particularidades. Todos ellos buscan encarar los desafíos de la crisis económica, la guerra y la superación de modelos anacrónicos de gestión del Estado y de ejercicio de poder.

A pesar de estas iniciativas, la concertación no ha logrado enraizarse como una práctica institucionalizada en un marco de democracia deliberativa. En la mayoría de los casos, las concertaciones han sido “sistemas de acuerdos amplios inducidos por la crisis” sin impactos duraderos, fachadas de consensos sin resolver a fondo los problemas a los cuales fueron convocados (Rápalo Castellanos, 2001).

Tanto la experiencia europea como la latinoamericana muestran que la concertación como proceso sociopolítico no sigue una trayectoria lineal sino circular, dependiente de las tensiones y contradicciones propias a las lógicas e intereses de los actores y a las asimetrías de poder existentes entre ellos. Dicho proceso genera a su paso resultados intermedios y finales que hacen tanto a la efectividad de las políticas como a la cultura y

governabilidad democrática (Del Águila, 1996). A continuación describimos sus componentes fundamentales.

Componentes de la concertación

Los componentes de la concertación son los contextos, actores, agendas, espacios y resultados, que apuntan a su articulación en procesos que construyen progresivamente los acuerdos. Es evidente que su mera existencia no garantiza el logro de acuerdos. A continuación describimos cada uno de estos elementos:

- **Contexto.-** Se requiere un análisis del entorno para comprender los factores que potencian la necesidad de acuerdos en torno a situaciones particularmente importantes para la comunidad nacional o local donde se ubique la acción de concertación.
- **Agenda .-** La agenda se define en forma participativa, y se va ajustando a lo largo del proceso de diálogo, debate y deliberación ciudadana. Los problemas incluidos en la agenda (y sus posibles soluciones) son el primer resultado del diálogo, y el proceso de concertación gravita en torno a acuerdos sobre acciones prioritarias de desarrollo.
- **Actores.-** El proceso de concertación reconoce e involucra a la pluralidad de actores, y apunta a la articulación de sus distintos intereses, mediante la identificación de áreas de común interés, la complementariedad de distintas capacidades y la búsqueda de coherencia de las acciones de desarrollo. Los actores claves participan en el proceso de concertación, a nivel nacional y subnacional, desde sus respectivas lógicas, intereses y perspectivas.

Además de los tres elementos anteriores, es preciso contar con la creación de espacios de diálogo, deliberación y concertación que conduzcan el logro de resultados concretos.

- **Espacio público.-** La concertación requiere del espacio público y por ello lo reconstruye y fortalece. Opera en la arena del interés público, en el ámbito de las decisiones públicas, es decir, aquellas que afectan el bien común. A nivel local, los espacios de concertación son foros públicos en los que confluyen las organizaciones de la sociedad civil y las gubernamentales para intervenir en el desarrollo. Las políticas de desarrollo constituyen el principal eje de concertación.
- **Resultados.-** Los resultados del proceso son tangibles e intangibles. De esta forma, son tanto los acuerdos básicos, concretos, sobre políticas públicas, como los aprendizajes logrados con el análisis, el diálogo, la deliberación y la proielaboración de la estrategia. Como principales resultados destacamos su contribución al fortalecimiento democrático, su incidencia en el aumento de la legitimidad del ejercicio de gobierno y, principalmente, su significado como mecanismo de construcción de ciudadanía. Podríamos afirmar que el resultado final de la concertación es el desarrollo con equidad y que los resultados intermedios son al menos tres: i. Fortalecimiento institucional; ii. Afirmación de una cultura de mutuo

reconocimiento entre los actores; y iii. Generación de políticas democráticas de desarrollo.

El vínculo entre concertación e integración de las políticas

En la medida que la concertación ayuda a un recentramiento del gobierno a través de un enfoque *holístico* de las políticas, se convierte en un instrumento clave de la coordinación para alcanzar objetivos estratégicos.

La concertación opera a través del diálogo social y de las estructuras de coordinación (gabinetes y consejos). El diálogo tiene lugar por medio de foros intersectoriales e interdisciplinarios que las propias estructuras de coordinación fomentan (o deberían fomentar). Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, el diálogo social está pautado en un par de artículos del Tratado y conduce a acuerdos sobre la política social en la Unión. Tales acuerdos se ponen en marcha por decisión del Consejo de Ministros. El Comité Permanente del Empleo es un espacio de diálogo entre el Consejo, el propio Comité y los actores sociales.

No obstante, este proceso (en el caso europeo) confronta obstáculos serios como los siguientes (SER, 2000:11):

- Diferencias en el análisis de la situación, tanto objetivas como subjetivas, entre los participantes
- Brechas sustantivas en las visiones de los actores con respecto a las políticas a desarrollar
- Baja representatividad de las organizaciones que participan en los procesos de diálogo y concertación

Estos obstáculos se convierten en los desafíos mayores (convergencia analítica, visión compartida del desarrollo y amplia participación de la sociedad civil) para que la coordinación logre recentrar el poder político y democratizar las decisiones. Estos desafíos también están presentes en la experiencia latinoamericana de manera muy marcada.

Revisión de una experiencia en América Latina: El Diálogo de Política Social⁶

La experiencia “Social Policy Dialogue” se desarrolló en cinco países de América Latina (Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), como una iniciativa impulsada por el BID y el gobierno de Dinamarca y liderada por el ex-presidente chileno Patricio Aylwin, en el marco de la Cumbre Social de Copenhague.

Su propósito fue impulsar la fundamentación de la política social en un sólido proceso de consulta a los actores claves gubernamentales y de la sociedad civil en cada país, con miras a generar acuerdos que pudieran convertirse en políticas nacionales. Este esfuerzo

⁶ Se consideran las experiencias recogidas en Inter-American Development Bank (2000).

se caracterizó por una perspectiva de largo plazo y se enfocó tanto en el proceso como en sus resultados.

La experiencia comenzó con una fase piloto que permitió mejorar la metodología. En la segunda fase, se concentró en temas sociales.

Las actividades de diálogo en los países se iniciaron sólo a partir del momento en que se establecieron acuerdos explícitos entre el BID y las autoridades de cada país. Se desarrollaron misiones preparatorias a cargo de funcionarios del Banco en la sede y en las oficinas de los países. Durante las misiones se prelaboraron las agendas, se identificaron prioridades temáticas y se recogió información. Asimismo, en cada país se contrató a consultores locales para apoyar la preparación de la estructura temática de las reuniones. Antes de las visitas, se compilaron documentos relacionados con la situación social de cada país y los principales temas a ser discutidos.

a. Principales contribuciones

Algunos de los aportes más importantes de esta experiencia son los siguientes:

Honduras

El diálogo social (DS) identificó la reforma educativa como un área clave de concertación, creándose el FONAC (Foro Nacional de Convergencia), que consistió en un foro gubernamental, abierto al gremio de docentes, agencias y organizaciones de la sociedad civil, para decidir y preparar un presupuesto de reforma educativa. El FONAC contribuyó a generar confianza entre sus miembros, y facilitó la vinculación del foro con las agencias, el ministerio y los municipios. El ministro de Educación propuso la expansión del Consejo de Educación Nacional con una mayor representación de la sociedad civil.

La primera misión a Honduras fue en octubre de 1998 y durante la misma se celebraron reuniones con el subsecretario de Asuntos Externos, el ministro de Finanzas, el secretario de Planificación, el secretario ejecutivo del FONAC, el gabinete económico y los ministros de los sectores sociales, incluido el Ministerio del Trabajo. También se celebraron reuniones con los cinco partidos políticos del Congreso y representantes de la sociedad civil, entre ellos: grupos étnicos, ONG, universidades, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de mujeres, el Consejo de Fundaciones del Sector Privado y sindicatos.

Con todos ellos la agenda de discusión comprendió: i. Metas y metodología del diálogo; ii. Principales problemas sociales que afectan el país; y iii. Necesidad de construir una metodología para construir consenso en las principales áreas de la reforma social.

En el caso hondureño, la educación ganó por unanimidad y se convirtió en el tema central del foro en la segunda fase del diálogo, vinculándose con formación vocacional y gobernabilidad.

Ecuador

En Ecuador, el diálogo contribuyó a que la educación se viera como un tema fundamental para la promoción del cambio social. Desde tal perspectiva, el diálogo buscó el consenso entre los participantes en torno a un conjunto de medidas para implementar la reforma educativa y promovió acuerdos sobre prioridades y temas educativos. Como ejemplo concreto, dio paso en 1998 a un proyecto de creación de una red de escuelas rurales autónomas, con la participación de las comunidades en la administración escolar.

En la primera ronda del diálogo, en septiembre de 1997, la agenda incluyó los temas sociales más importantes, y el énfasis principal estuvo en la entrega de servicios sociales. En las reuniones participaron figuras claves de la sociedad civil y del gobierno. En la segunda ronda, diciembre de 1997, participaron representantes del gobierno, sindicatos, empresarios, iglesia, movimientos indígenas, militares y movimientos juveniles. El grupo revisó los problemas principales de la educación y acordó una serie de medidas de reforma educativa. El resultado de la reunión incluyó un documento sobre recomendaciones, indicando los acuerdos alcanzados en un conjunto de problemas y sus posibles soluciones; recomendaciones sobre cómo construir consensos; y sugerencias de cómo proceder.

República Dominicana

El aporte del diálogo fue principalmente en el área de la gestión de las reformas sociales, y apuntó al logro de acuerdos de implementación (mecanismos para mejorar la gerencia social), el involucramiento de los actores (instrumentos para avanzar la descentralización), la participación ciudadana (instrumentos y canales para aumentarla) y la coordinación y el monitoreo de las políticas. Este proceso dio paso a un proyecto de Reforma y Modernización del Estado.

En la primera ronda del diálogo (octubre 1997) participaron las autoridades del gobierno (presidente y ministros), empresarios, sindicalistas, ONG, líderes de los partidos políticos, y representantes de la iglesia y de los medios.

La segunda ronda se celebró en agosto de 1998 y se centró en la consideración de los temas relacionados con la coordinación y monitoreo de las políticas sociales, participación y descentralización.

Costa Rica

En Costa Rica y Guatemala, el proceso de diálogo fue infructuoso debido a condiciones políticas y sociales desfavorables. En el caso de Costa Rica, el gobierno decidió no proceder con la segunda ronda de diálogo y con los compromisos requeridos para llegar a acuerdos y proyectos concretos.

La misión preparatoria tuvo lugar en enero de 1999. Esta misión se reunió con los actores claves del proceso nacional de concertación: asesores del presidente, primer vicepresidente y su asesor, secretario de la presidencia, presidente de la mesa de concertación, la defensora del pueblo, facilitadores del proceso y miembros de las universidades.

Un resultado mayor de este proceso fue el Programa de Asignaciones Familiares (PRODESAF), que apuntó a la creación de un Fondo de Inversión Social focalizado en los sectores más pobres. De continuar el diálogo, seguramente los temas se hubieran referido principalmente a la focalización de los recursos y a la participación comunitaria.

Guatemala

En Guatemala, el diálogo se concentró en la implementación de los acuerdos de paz y luego se enfocó en lograr consensos sobre mecanismos para integrar a los grupos indígenas en los acuerdos.

La misión preparatoria fue en abril de 1997. Las reuniones incluyeron a las principales autoridades del país: presidente, vice-presidente, presidente del Congreso, presidente de la Corte Suprema de Justicia, ministro de Relaciones Externas, ministro de Finanzas, secretario de la Oficina de Planificación, gabinete económico, gabinete social, líderes de los partidos políticos, y el grupo de modernización del poder ejecutivo y el servicio civil. También se realizaron reuniones con los principales negociadores de los Acuerdos de Paz, la Comisión para monitorear la implementación de los Acuerdos de Paz, y la Comisión de la Verdad. De igual forma, se sostuvieron reuniones con representantes de la sociedad civil, tales como: la oficina de coordinación de la sociedad civil, las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, la fundación Rigoberta Menchú, la Confederación de Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA), el consejo de fundaciones del sector privado, el comité de agricultura, asociaciones financieras, industriales y comerciales (CACIF) y sindicatos.

Los principales tópicos discutidos fueron: i. Participación ciudadana en la identificación, priorización y satisfacción de las demandas sociales; ii. Discriminación y exclusión; y iii. Necesidad de aumentar y mejorar la educación de las niñas, especialmente de las indígenas, y la prioridad que se le debería dar a este asunto.

Al concluir la primera ronda, el gobierno de Guatemala no mostró interés en continuar con el diálogo.

b. Resultados del diálogo social

- La evaluación de la iniciativa en su fase piloto concluye que la misma constituye una manera innovadora de ayudar a los países a establecer las bases de un proceso participativo de discusión de temas de política social, logrando consensos entre una amplia gama de actores, y estableciendo una agenda de prioridades y estrategias. “Entre los resultados tangibles están la preparación de pactos sociales, de documentos de consenso, y la voluntad de continuar el proceso; la identificación de actores claves y la creación de un intercambio fluido en un marco de respeto, flexibilidad y pluralismo; y la validación de un enfoque participativo en el diseño e implementación de las políticas sociales” (Marcia Rivera, citada en IDB, 2000: 3).
- La experiencia también contribuyó a incrementar la conciencia ciudadana de monitorear el progreso en el logro de los objetivos de la Cumbre Social.

c. Lecciones aprendidas

Los principales aprendizajes de esta experiencia son:

- la factibilidad de alcanzar consensos amplios en torno a políticas sociales específicas: el proceso necesita tiempo, recursos y enfoque.
- la importancia de incorporar tempranamente al diálogo puntos de vista opuestos: aumento de la confianza de los actores involucrados a lo largo del proceso, muchos de ellos opuestos a las reformas.
- el valor de trabajar con miembros de los congresos: su incorporación mejoró los canales de comunicación entre miembros de la sociedad civil y legisladores, y contribuyó a reforzar la capacidad técnica y la legitimidad del congreso.
- el requerimiento de experiencia básica con el proceso de diálogo: el proceso de diálogo requiere organizaciones de la sociedad civil con un mínimo de experiencia en la práctica del diálogo. De no cumplir esta condición, es necesario que se refuercen las capacidades de los actores para dialogar y concebir reformas de largo plazo.
- la importancia de producir, a través del proceso de diálogo, dos resultados: el desarrollo de una agenda consensuada de políticas y la confianza entre los actores que participen en el proceso.
- la influencia de las restricciones fiscales en la delimitación de los acuerdos concertados.

El vínculo entre coordinación y democratización de las políticas

Para explorar las relaciones entre coordinación y democratización de las políticas, es preciso recurrir a la concertación como bisagra. Desde tal perspectiva, podríamos preguntarnos si en el escenario actual de déficit democrático que vive la región latinoamericana, por la fragilidad que exhiben varias de las democracias y la debilidad de sus instituciones, los procesos de concertación (como instrumento eficaz de coordinación) estarían llamados a debilitar aún más o a fortalecer la gobernabilidad democrática.

Responder a este interrogante es situarnos de lleno en el debate que de alguna manera sintetiza Dahl (1994) en su texto "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation". En dicho artículo, el autor reconoce los límites de la democracia representativa en términos de las débiles relaciones que establece entre ciudadanos y delegados (o representantes) y alerta contra la atenuación aún mayor del proceso democrático en las actuales poliarquías. Sugiere Dahl que para mantener la vitalidad del proceso democrático se necesita fortalecer las instituciones democráticas en los países: instituciones nuevas y más efectivas que fortalezcan la participación ciudadana y la deliberación democrática en un contexto en el cual se mantenga un equilibrio relativo

entre efectividad gubernamental (al nivel macro, transnacional) y democracia ciudadana (al nivel micro, nacional ó local). De esta forma, el tema de la coordinación nos permite recuperar una reflexión estratégica en torno al papel del Estado frente al desarrollo (social), y a la importancia de transformar la democracia instrumental en una democracia deliberativa. A continuación nos internamos en este debate.

Repensando el Estado

La coordinación (con su apoyo en la concertación) intenta hacer frente a un contexto donde la lógica de las intervenciones del Estado se ha visto afectada en un grado considerable, principalmente en su función distributiva, por las distintas reformas que se han impulsado en las dos últimas décadas. Se trata de una coordinación-concertación que tiene lugar en el marco de un Estado desarticulado como centro del poder político y como garante de un conjunto de derechos fundamentales en los que se sustenta la condición ciudadana. Desde una perspectiva histórica, el Estado (de Bienestar) surgió de un movimiento social que conquistó derechos ciudadanos en concomitancia con un proceso de institucionalización del Estado social que, en especial en los países desarrollados, garantizaba, a través del aparato público, el acceso de todos a los bienes colectivos (salud, educación y empleo básicamente), más allá de las contingencias de la economía de mercado. El poder político era hasta entonces garante de una ciudadanía activa en el ejercicio de sus derechos civiles, políticos y sociales.

Más recientemente, este concepto y práctica de la ciudadanía sufre una fuerte erosión con la crisis del empleo y el repliegue del Estado del bienestar, cuyos efectos más visibles son la desprotección social y la desafiliación de amplios sectores de población (afectados por grados importantes y diversos de vulnerabilidad y exclusión social), con la importante merma de la ciudadanía social. En dicho marco, el acceso al bienestar social va a depender cada vez más del comportamiento de los individuos en el mercado. Con toda certeza, esta situación produce un aumento de las desigualdades y una degradación del vínculo social del Estado, al ausentarse o debilitarse su acción de protección social, lo cual propicia la privatización de esta función y provoca la pérdida de su capacidad para incidir y garantizar unas condiciones mínimas de la vida social. Dicho cuadro ha generado el malestar de la población hacia la política y una adhesión débil a la democracia, ya que esta situación estaría reflejando que las democracias se han hecho instrumentales y formales. En ese contexto, el enfoque del NPM ha emergido en el sector público como una reforma funcional a este tipo de democracia.

Con el proceso antes descrito, se produce una erosión de la condición ciudadana que tiende a generar un círculo vicioso de desafección política creciente, con efectos duraderos en la institucionalidad democrática de la región, reflejados en el aumento del carácter delegativo de las democracias y el fomento de ciudadanías de baja intensidad, esto es, poco movilizadas frente a sus derechos (O' Donnell, 1992; Weffort, 1993). La implicación mayor de esta situación es la dificultad para la construcción de una ciudadanía activa que, mediante procesos genuinos de participación, pueda incidir autónomamente frente al poder en la definición de los objetivos y estrategias de

desarrollo, superando las prácticas políticas autoritarias establecidas (elitistas y tecnocráticas).

Fortaleciendo la democracia representativa a través de la democracia deliberativa

La democracia deliberativa ha emergido en las últimas dos décadas como una nueva concepción teórica y práctica de la política, basada en la idea según la cual las decisiones públicas que no responden al interés de la ciudadanía son ilegítimas. En realidad, se trata más bien de un ideal de democracia que implica una postura normativa opuesta al elitismo, al asumir el principio de la deliberación ciudadana como proceso valioso y adecuado para decidir las orientaciones principales de la política.

El proceso de deliberación contribuye entonces a la construcción de ciudadanía y a la ampliación de la democracia, a un tiempo. Confiere también mayor amplitud a la democracia en la medida en que asegura un equilibrio entre los distintos intereses en juego, mejorando la representación de los mismos y privilegiando el enfoque de derechos por encima de los intereses particulares de grupos específicos. Al basar el sistema de toma de decisiones en procesos de diálogo y deliberación, se vinculan unas ideas con otras con imparcialidad. ¿Cuán importante es entonces la deliberación para la democratización de la toma de decisiones? Según Gargarella (1995), la deliberación ayuda a prevenir errores, proveer información, expandir el panorama de alternativas y opciones, impedir la adopción de decisiones parciales o sesgadas, y principalmente cumple una función educativa de primer nivel. El proceso deliberativo consiste en un ejercicio de diálogo a partir del cual las personas que deliberan intercambian opiniones, argumentando y contraargumentando, generándose con ello una oportunidad valiosa de educación en quienes debaten, que mejora su capacidad de razonamiento, de reconocimiento y aceptación de los otros. El resultado de este proceso de discusión pública abierta es la construcción del interés público y la (re)politización de los ciudadanos. El sistema representativo juega un papel clave en el desarrollo de la democracia deliberativa, promoviendo y ordenando el debate.

Existen distintas conceptualizaciones de la deliberación que convergen en torno a dos aspectos principales: i. Articular intereses diversos y opuestos mediante procesos de diálogo y concertación, y ii. Favorecer procesos de construcción de ciudadanía. Varios autores han hecho aportes al tema desde diferentes enfoques que revisamos a continuación. Bohman (1996) entiende la deliberación como un proceso democrático de resolución de conflictos, en la medida que atiende una situación problemática en la que las diferentes partes no logran coordinar sus actividades. Para deliberar, los actores deben estar dispuestos a razonar y expresar sus argumentos para que sean entendidos y aceptados por el resto. También deben estar dispuestos a escuchar las razones de los otros y a modificar sus posiciones cuando no pueden mantener sus objeciones, ya que en el proceso todas las partes tienen la misma dignidad y voz. Deben mantener su disposición a debatir hasta que se alcance un acuerdo. La deliberación surge en un contexto práctico conflictivo y deberá asumirse con sinceridad, razones universales y equidad de participación.

Gutman and Thompson (1996) asumen también que la deliberación es un método para resolver desacuerdos fundados en valores y consiste en un proceso enmarcado en un conjunto de principios, que deben entenderse como requisitos previos de la igualdad de quienes participan en la deliberación. Esos principios son: reciprocidad (términos justos de cooperación); carácter público de la deliberación (publicity); responsabilidad-transparencia (accountability); libertades básicas; e igualdad de oportunidades.

Para Habermas, la deliberación recurre a la acción comunicativa para construir acuerdos y cooperación, con base en principios antes anotados, mientras que Barber (1984) considera que la democracia deliberativa, además de ser un medio para resolver conflictos, es un medio para construir ciudadanía. Al igual que los otros autores, Barber considera que la deliberación permite atender asuntos públicos difíciles. El proceso conduce a transformaciones significativas de las personas en ciudadanos a través de una acción comunicativa que facilita la formación del interés de la comunidad y reconstruye los valores de las personas en torno al Bien Común. Según el autor, la práctica de la deliberación crea comunidad y construye ciudadanía, favoreciendo la creación de públicos deliberativos autónomos.

La deliberación tiene entonces implicaciones para la política social, en la medida en que asume explícitamente la necesidad de coordinación y cooperación entre ciudadanos y Estado en torno a acciones públicas conflictivas para lograr el Bien Común. Asimismo, con la deliberación se estimula y reconoce un proceso de desarrollo de los ciudadanos en términos del aprendizaje personal y colectivo que genera. De este modo, la deliberación garantiza que la política social asuma explícitamente una discusión abierta sobre los deseos, necesidades, intereses, valores y capacidades de las personas, particularmente de aquellas que definen la identidad; y que se asuma con franqueza un debate abierto sobre la relación entre individuos y comunidad, entre el ser y los otros, principalmente en lo que se refiere a compromisos y responsabilidades compartidas.

El interés público se “forma” mediante procesos de deliberación ciudadana, a través del diálogo argumentativo de ciudadanos en la esfera pública. El concepto de Habermas de esfera pública nos ofrece una manera de apreciar con toda su fuerza la distinción entre los aparatos del Estado y los escenarios públicos de discurso y asociación de los ciudadanos (Fraser, 1999). Dicho concepto designa un escenario institucionalizado en las sociedades modernas en el cual la participación política se realiza por medio del diálogo, generando discursos críticos del Estado. La esfera pública es por lo tanto un escenario para el debate y la deliberación y, como concepto, nos permite enfocar las distinciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, nociones centrales a la teoría democrática.

La idea de la esfera pública de Habermas, aun cuando es indispensable para la teoría crítica, es clave para comprender los límites de la democracia existente. Sabemos que la esfera pública no es, como afirma Habermas, abierta y accesible a todos. Por ejemplo, en las sociedades avanzadas las mujeres de todas las clases y etnias fueron excluidas de una participación política por razones de género. Para Habermas, la esfera pública democrática requiere de una clara separación entre la sociedad civil y el Estado. En dicha premisa, el autor destaca la "sociedad civil" como la articulación de organizaciones y asociaciones no gubernamentales que no participan en la esfera pública para elaborar

decisiones en nombre del poder del Estado, sino que participan para generar una "opinión pública," un comentario crítico frente a la toma de decisiones que ocurre en otro ámbito. Desde la perspectiva de Habermas, la esfera pública no es entonces el Estado, sino un ámbito donde se genera opinión pública no-gubernamental que sirve de contrapeso al Estado.

Sin embargo, frente a esta clara separación que establece Habermas entre Estado y sociedad en la llamada esfera pública, reacciona Fraser con mucha fuerza para hacer ver que las sociedades igualitarias y democráticas requieren novedosas formas de cooperación y coordinación interpúblicas, lo que exige una fuerte esfera pública distinta a la que concibe Habermas porque, según Fraser, cualquier concepción de la esfera pública que requiere una clara división entre sociedad civil (asociativa) y Estado tendrá que imaginar un rol para las esferas públicas aún mayor que el de la formación autónoma de opinión pública, que incida realmente en la democratización del proceso de toma de decisiones. Esa concepción es la que está siendo hoy impulsada para desarrollar innovaciones democráticas que transformen la democracia existente.

En las democracias reales, los parlamentos soberanos funcionan en la práctica como una esfera pública dentro del Estado. Fraser los llama **públicos fuertes**, es decir, públicos cuyo discurso abarca al mismo tiempo la formación de opiniones y la toma de decisiones, cuyo funcionamiento como ámbito de deliberación pública culmina en decisiones legalmente obligatorias (o leyes). Por esta razón, en el parlamento, la línea que separa a la sociedad civil (asociativa) del Estado se vuelve imprecisa.

En América Latina, esta nueva concepción de democracia deliberativa emerge en un contexto signado por una realidad difícil, como la expuesta en la sección anterior. El debate actual se centra en interrogantes y desafíos relacionados con la factibilidad de este tipo de ejercicio democrático a gran escala, dada la complejidad para lograr consensos cuando se trata de sociedades multiculturales, altamente fragmentadas, con enormes disparidades sociales que atraviesan por una severa crisis económica, social política e institucional.

Hay estudios que preconizan que el auge del movimiento social en la región, con todas sus expresiones y en todos sus ámbitos, traerá consigo la repolitización del ciudadano y, por ende, la recuperación de la política y el fortalecimiento de la esfera pública, construyendo y ampliando la ciudadanía plena y activa (Borja, 1998). Estamos de acuerdo en señalar que, para lograr eficacia política en el ámbito de la política social, es al menos necesario que se superen los niveles de fragmentación del movimiento social y que sus diversas organizaciones puedan articular demandas específicas, hasta confluir en una amplia red capaz de incidir en la remoción de las causas de la exclusión en la región. Esta amplia y masiva acción política creará una nueva legitimidad estatal y una nueva institucionalidad democrática, profundizándola (Elster, 1998; Habermas, 1992; Bohman y Rehg, 1997; Dryzek, 2002).

Conclusiones

Desde el enfoque político-técnico de la coordinación propuesto en este trabajo, que establece un vínculo estrecho entre coordinación y concertación, estamos queriendo reconocer la importancia de contar con un enfoque de gestión pública que logre incidir en la integración y democratización de las políticas. El recurso a procesos de diálogo y deliberación permitirá debatir los principales problemas que nos afectan y generar acuerdos democráticos para resolverlos. De esta forma, esta perspectiva tecno-política de coordinación, en sintonía con los fines de la gerencia social, promueve un enfoque *holístico* de las políticas, a través de un proceso que apunta a la búsqueda de su coherencia, mediante la articulación de esfuerzos de los distintos entes involucrados y la creación de sinergias interinstitucionales. La coordinación como proceso político es una acción tensa y conflictiva que requiere de la concertación para lograr convergencias. Como proceso técnico, la coordinación requiere de instrumentos para lograr alineaciones y cooperaciones imprescindibles en torno a resultados efectivos.

Cuando la coordinación de políticas se apoya de manera significativa en procesos de concertación, se fomentan ejercicios democráticos genuinos de diálogo social y de búsqueda de convergencias en torno a objetivos estratégicos. Al avanzar con esta perspectiva, estaremos en condiciones de enfrentar con eficacia las tensiones y contradicciones inherentes al proceso de coordinación, superando con ello la práctica actual de despoltización y fragmentación de las políticas. Esperamos que este trabajo haya podido mostrar la coordinación como un proceso inevitablemente político que, al apoyarse en la concertación para definir objetivos estratégicos, se asume como tal.

Bibliografía

- Bohman, J. y W. Rehg (eds.). 1997. *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*. Cambridge: MIT Press.
- Borja, J. 1998. “Ciudadanía y espacio público”. En: *Reforma y democracia*. N° 12. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Bourque, D. 2004. *Nouvelle donnée dans les rapports entre réseau public et organismes communitaires*. Québec, Canada: Cahiers du LAREPPS (Laboratoire de Recherche sur les Pratiques et les Politiques Sociales).
- Canadá. 2002. *Delivering Federal Policies in the Regions : Partnerships in Action*. Ottawa: Task Force on the Coordination of Federal Activities in the Regions.
- Dahl, R. 1994. “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation”. En: *Political Science Quarterly*, Vol. 109, Issue 1: 23-34.
- Del Águila, R. 1996. “La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad”. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 12: 31-44. Madrid.
- Dryzek, J. 2002. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, J. (ed.). 1998. *Deliberative Democracy*. Cambridge Studies in the Theory of Democracy. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fraser, N. 1999. “Repensando la esfera pública. Una contribución a la crítica de la democracia realmente existente”. En: *Debate*, N° 46. Quito.
- Gargarella, R. 1995. “El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo. Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina”. En: *Sociedad*, N° 6. pp. 76-109. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Gattinger, M. 2003. *Creative Pique: On Governance and Engagement in the Cultural Sector*. Ottawa: University of Ottawa. Documento preliminar.
- Habermas, J. 1992. “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de política deliberativa”. En: *Debates*, N° 39, pp. 18-21. Madrid.
- Horvath, A. 2005. “Deliberative Governance and the “Social Inclusion Process” after EU Enlargement”. Research Proposal. Documento preliminar. Central European University. Budapest.
- Inter.-American Development Bank (2000) *The Social Policy Dialogue: An Inter.-American Development Bank (IDB)/Government of Denmark Initiative in Support of*

the Social Summit Goals and Commitments. Social Development Division, June. Washington, D.C.: IDB.

Licha, I. (2003). “Concertación y gerencia social: conceptos, enfoques y experiencias”. INDES, manuscrito. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

Licha, I. y C. G. Molina. 2005. “Coordinación de la política social: criterios para avanzar”. En X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile. 18-21 de octubre.

Peters, G. 1998. *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center?* Pittsburgh: University of Pittsburgh, Department of Political Science.

Radaelli, C. 2003. *The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?* Estocolmo: SIEPS (Swedish Institute for European Policy Studies).

Rápalo Castellano, R. 2001. *La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina*. Tegucigalpa, Honduras: PNUD. Fecha de acceso: 12/12/2005. Disponible en: (http://www.undp.un.hn/indh/publicaciones/colecciones/PDF/VP_2.pdf)

Rivera, R. 2001. “La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida”. En: *Revista Espacios*. San José de Costa Rica: FLACSO.

SER (Social Economische Raad). 2000. *Coordination des politiques économiques et sociales au sein de l'Union européenne*. Conseil Economique et Social aux Pays-Bas, 19 pgs.

SSC. 1999. *Essential Ingredients: improving the Quality of policy Advice*. Wellington: Occasional Paper N° 9.

Tokman, V. 1997. “Hacia un diálogo social renovado”. En: *Diálogo y concertación social*. Lima: OIT.