



DIÁLOGO SOCIAL en **AMÉRICA LATINA** Un camino hacia la democracia ciudadana

Ada Piazzese y Nicolás Flaño
Editores

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Página en blanco a propósito

Diálogo social en América Latina

Un camino hacia la democracia ciudadana

Ada Piazzese y Nicolás Flaño Calderón
Editores

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Washington, D.C.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

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

Diálogo social en América Latina: un camino hacia la democracia ciudadana. / Ada Piazzese y Nicolás Flaño Calderón, editores.

p. cm.

Includes bibliographical references.

ISBN: 1597820083

1. Social change —Latin America— Citizen participation. 2. Democracy —Latin America. I. Inter-American Development Bank.

303.4 D782--dc22

©Banco Interamericano de Desarrollo. 1era. edición: diciembre de 2005. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709

idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Coordinación editorial: María Teresa Barajas S.
Edición y diagramación electrónica: Mayol Ediciones S.A., Bogotá

Contenido

PRÓLOGO	ix
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
INTRODUCCIÓN	xi
<i>Nicolás Flaño Calderón y Ada Inés Piazze</i>	
INICIATIVA AYLWIN: DIÁLOGO, ACUERDOS Y CONSENSOS EN POLÍTICA SOCIAL	1
<i>Nicolás Flaño Calderón y Ada Inés Piazze</i>	
Antecedentes y elementos conceptuales	2
La Iniciativa Aylwin	6
Ejecución de la iniciativa Diálogo de Política Social	8
Hallazgos y lecciones	9
Conclusiones	14
Anexo	16
Referencias	17
DIÁLOGOS NACIONALES: LECCIONES APRENDIDAS EN DIVERSAS EXPERIENCIAS	
EN AMÉRICA LATINA	19
<i>Daniel Zovatto y Marcelo Varela-Erasheva</i>	
Primera parte	20
Importancia de los procesos de diálogo nacional	27
Diferentes orígenes y causas de los procesos de diálogo nacional	28
Los órganos encargados de los diálogos nacionales	29
Los objetivos del diálogo nacional	30
Segunda parte	32
Referencias	36

CONCERTACIÓN NACIONAL EN COSTA RICA: ANÁLISIS DE LA EXPERIENCIA DE 1998	37
<i>Manuel A. Barahona, Roberto Gallardo y Carlos Sojo</i>	
La formación del consenso y las decisiones políticas	38
Arquitectura y desarrollo de la concertación	41
Normativa, metodología y resultados	45
Relaciones del proceso de concertación con el sistema político y la sociedad civil	54
Referencias	58
LA CONSTRUCCIÓN DE CONSENSOS EN TORNO A LA REFORMA EDUCATIVA EN HONDURAS	59
<i>María Antonieta de Bográn y José Cárleton Corrales</i>	
Bases del diálogo social	60
El proceso de diálogo social en educación	62
Referencias	69
LA EXPERIENCIA BOLIVIANA: 'DIÁLOGO NACIONAL: BOLIVIA HACIA EL SIGLO XXI'	
Y 'DIÁLOGO NACIONAL 2000: LUCHA CONTRA LA POBREZA'	71
<i>Carlos Toranzo Roca</i>	
Antecedentes políticos y conceptuales para la realización de los diálogos	72
'Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI'	75
'Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza'	76
Operación de los diálogos	79
Actores participantes	80
Los actores en el 'Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI'	81
Los actores en el 'Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza'	82
Las agendas de los procesos	84
La construcción de los acuerdos	85
El alcance de los acuerdos	87
El destino de los acuerdos	89
Corolario final: la visión macro emergente de los diálogos	91
Referencias	92
LOS PROCESOS DE DIÁLOGO SOCIAL EN PERÚ	93
<i>Francisco Sagasti y Fernando Prada</i>	
Introducción	93
Algunos procesos de diálogo social en Perú	94
Procesos de diálogo y concertación al más alto nivel	95
Procesos de concertación y diálogo institucionalizado en el nivel local	101
Diálogos y consensos auspiciados por organizaciones de la sociedad civil	107
Comentarios finales	111
Anexo	112
Referencias	115

DIÁLOGO SOCIAL Y CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: LOS CONSEJOS AMBIENTALES EN BRASIL	117
<i>Carlos Sojo</i>	
Nuevas formas de democracia deliberativa: el contexto político del diálogo social	119
Bases conceptuales del diálogo social	120
El contexto brasileño y la formación de la política de consejos deliberativos	122
CONAMA: algunas lecciones para la dinámica latinoamericana	124
Resultados de la negociación	131
Referencias	133
REFLEXIONES FINALES	135
<i>Carlos Sojo</i>	
¿Qué es diálogo social?	135
Diálogo social y democracia representativa	136
Desafíos para las experiencias de diálogo social	138

Página en blanco a propósito

Prólogo

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague en 1995, permitió colocar en primer plano la necesidad de los países en desarrollo de asumir decidida y urgentemente los desafíos del desarrollo social y de la superación de la pobreza. Asimismo permitió destacar lo indispensable de la cooperación internacional para el financiamiento y la asistencia técnica destinados a tales objetivos.

Las conclusiones y propuestas de la Cumbre constituyeron un importante marco de referencia para que el Banco Interamericano de Desarrollo definiera sus programas sociales y de acción en apoyo a los países de la región, en concordancia con el mandato del Octavo Aumento General de Recursos de la institución.

Con el propósito de asistir a los países en el cumplimiento de los acuerdos de la Cumbre, el Banco encargó al ex presidente de Chile, don Patricio Aylwin, la formulación de un proyecto de apoyo a un nuevo enfoque para el diseño y la implementación de políticas sociales en el ámbito de los países. Consideramos que la aplicación de políticas sociales coherentes y eficaces, como las propiciadas por la Cumbre, requería superar el impedimento que resulta de la falta de diálogo y de compromiso interno para definir y aplicar políticas sostenibles en el tiempo. Para ello creímos necesario impulsar un proceso de diálogo entre los actores sociales relevantes de cada país.

Así nació el Proyecto Diálogo de Política Social del BID y de la Corporación Justicia y Democracia de Chile presidida por don Patricio Aylwin. Y fue el propio Aylwin quien asumió la dirección del proyecto. ¿Cómo desarrollar políticas sociales de largo plazo, inmunes al cambio de las reglas del juego o de las correlaciones políticas, sin el respaldo de un amplio consenso social? Aquí radica, precisamente, el valor del diálogo social, que es el tema central de esta publicación.

Bajo la conducción de Aylwin, este proyecto logró, por una parte, llevar a los países de la región a pensar un conjunto de políticas sociales del Estado que no se vean interrumpidas por los cambios de gobierno. Por otra parte, el ex presidente impulsó el diálogo social como un instrumento válido y necesario para reflejar e

internalizar actitudes públicas y privadas en política social, y así garantizar su implementación y sostenibilidad.

El BID agradece el liderazgo de don Patricio Aylwin en el fomento de procesos de diálogo social en la región y su colaboración con nuestra institución en este importante esfuerzo.

Enrique V. Iglesias
Presidente 1998-2005
Banco Interamericano de Desarrollo

Introducción

Nicolás Flaño Calderón y Ada Inés Piazze

El interés del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el diálogo social, surge como un componente estratégico del creciente compromiso de la institución con la política social y de superación de la pobreza en los países de América Latina y el Caribe, en cumplimiento del mandato del Octavo Aumento de Recursos establecido en la Reunión Anual de Guadalajara en 1994. También las Cumbres de Copenhague y de Beijing, realizadas en 1995 sobre desarrollo social y género, respectivamente, en las cuales el BID tuvo una activa participación y representación regional, constituyeron una fuerte recomendación en la orientación de los recursos y acciones del Banco. Por su parte, el presidente del BID, Enrique Iglesias, prevé que sin acuerdos amplios de mediano y largo plazo entre los principales actores sociales, políticos, económicos y empresariales de un país, las reformas sociales se verán entorpecidas y aun frustradas. Así lo expresó en la Reunión Anual de Buenos Aires en 1996 al señalar en su discurso a la Asamblea de Gobernadores: “Creo que la contribución más valiosa que puede hacer el Banco a la reforma social consiste en ayudar a obtener el compromiso de todos los actores interesados en los países y facilitar la formación de un consenso nacional...” Ese mismo año, el BID junto a la Corporación Justicia y Democracia de Chile, presidida por el ex presidente Patricio Aylwin, dio inicio al Proyecto Regional Diálogo de Política Social (DPS) o Iniciativa Aylwin, dirigida por el ex presidente y financiada por el gobierno de Dinamarca.

Durante sus siete años de ejecución, la Iniciativa Aylwin realizó múltiples actividades en apoyo a los procesos de diálogo en los países de la región (véase el capítulo 1 de este libro “Iniciativa Aylwin: diálogo, acuerdos y consensos en política social”) y contribuyó al intercambio de lecciones aprendidas de estos importantes procesos. En este sentido, organizó una serie de seminarios, entre ellos “Diálogos de medio ambiente y social: lecciones aprendidas de los consejos de medio ambiente de Brasil” junto al Ministerio de Medio Ambiente de ese país, en el marco de la 43 Reunión Anual, en Fortaleza, estado de Ceará en marzo de 2002; y “El papel del diálogo en la política social: implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID”, realizado ese mismo año en Santiago de Chile. Las ponencias y documentos presentados en ambos encuentros fueron la base para los capítulos que conforman este libro.

El primer capítulo presenta una reseña de la experiencia adquirida y lecciones aprendidas durante la ejecución del proyecto DPS, que asistió a un grupo de países a establecer mecanismos de diálogo en torno a la identificación de los principales problemas sociales y de género, definir prioridades e identificar líneas de acción. También buscó propiciar acuerdos y consensos para transformar políticas sociales y de género en políticas de Estado, con una visión a largo plazo. Finalmente, intentó contribuir a establecer una nueva manera de formular políticas públicas en las que predomina la colaboración, y la responsabilidad compartida entre los sectores, en función de objetivos nacionales de mediano y largo plazo.

Entre las conclusiones y recomendaciones del capítulo, los autores destacan la importancia de reconocer la triple naturaleza –técnica, de formación de capital social y política– de los procesos, lo cual implica que su diseño y organización debe incorporar insumos para cada una de éstas. La dimensión técnica demanda conocimiento especializado que va más allá del sector específico sobre el que se esté trabajando. Esto permite analizar las consecuencias de las distintas propuestas de políticas sobre otros sectores. A su vez, la capacidad de los procesos de diálogo para fortalecer el capital social y contribuir a la construcción de confianza entre los actores implica que en todo momento se debe cuidar la transparencia, la claridad de las reglas y mecanismos del proceso y de los procedimientos de toma de decisiones. Finalmente, su naturaleza política requiere la capacitación para negociar de los actores y sectores con intereses diversos.

El segundo capítulo analiza distintas experiencias de diálogo nacional que tuvieron lugar en América Latina y el Caribe durante la década de 1990. Este estudio surge de una serie de talleres organizados en forma conjunta entre el Banco Mundial (BM), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), durante el período 2000-2002 y presenta una serie de precisiones conceptuales en cuanto a la definición del diálogo como instrumento y como proceso, sus características y principales modalidades.

Los autores explican que las diferentes experiencias en América Latina evidencian la existencia de procesos diversos agrupados bajo el término *diálogo nacional*, lo que ha generado, por un lado, un importante debate y, por otro, cierta confusión. Son justamente las diversas características del entorno, así como la coyuntura socio-política y cultural de los países, las que determinan de manera sustancial los rasgos distintivos de cada proceso, en particular su función y objetivos.

El capítulo concluye con una sistematización de lecciones derivadas en torno a seis aspectos del diálogo: i) el diseño del proceso, ii) los actores, iii) la agenda, iv) la toma de decisiones, v) la relación del diálogo con los órganos formales de la democracia, y vi) el papel de los organismos internacionales.

El tercer capítulo analiza el proceso de concertación nacional en Costa Rica durante 1998. Los autores establecen que éste surgió a fin de satisfacer la necesidad de abrir espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, y enriquecer la convivencia democrática en un momento en el cual la legitimidad social del sistema político estaba en declive.

Además, explican en detalle las razones por las cuales este proceso marcó un hito importante para la democracia costarricense y destacan como uno de sus logros la formulación de más de 150 acuerdos bajo la regla del consenso, muchos de los cuales apuntaron a cuestiones estratégicas para el futuro de la sociedad costarricense. Entre éstos mencionan la sostenibilidad del sistema de pensiones, el afianza-

miento de la inversión social, particularmente la dirigida a los sectores más pobres de la población, el estímulo al perfeccionamiento del mecanismo de mercado y su relación en el terreno de los seguros, y las telecomunicaciones, y la transformación del auxilio de cesantía en un derecho de la población.

Sin embargo, el proceso presentó también problemas. Uno de éstos fue la introducción, como adicional a la regla del consenso, del criterio de alto grado de acuerdo, según el cual el 75% de los miembros de una comisión debía estar a favor de una determinada propuesta. Como consecuencia de esto, la atención de los actores se desplazó a la correlación de sus fuerzas en el proceso y se convirtió en causa de fricción.

Otra dificultad fue el comportamiento de los partidos políticos, que tuvieron una presencia menguada en el trabajo de las comisiones, lo que impidió la transmisión permanente de información hacia los mismos partidos y la Asamblea Legislativa, que debía asumir el relevo de la concertación. En consecuencia, no se crearon las condiciones para llegar a compromisos políticos que facilitaran la transformación de los acuerdos en iniciativas de ley.

El cuarto capítulo analiza el proceso de diálogo social en torno a la reforma educativa en Honduras desde 1998 a 2002. Entre los factores que llevaron al proceso de diálogo, los autores enfatizan cuatro. Primero, la presencia en forma continua de la reforma educativa en la agenda gubernamental durante casi doce años. En ese período se gestionó un desarrollo conceptual que evolucionó desde la formulación de ideas abstractas, hasta la presentación de propuestas complejas y bien formuladas y de esfuerzos para implementarlas. Segundo, la devastación del huracán 'Mitch' que dejó al descubierto la fragilidad de las instituciones gubernamentales y sembró esperanzas de poder construir una sociedad más democrática y equitativa. Tercero, la existencia de una sociedad civil con deseo y capacidad profesional para contribuir a la transformación del país. Cuarto, la insatisfacción generalizada de la sociedad en cuanto a la calidad y relevancia de la educación y, a la vez, el reconocimiento de su importancia para el desarrollo sostenible del país.

De los elementos que llevaron a la aceptación de la propuesta en forma amplia por la sociedad hondureña, los autores mencionan la transparencia e independencia en la conducción del proceso por parte de la Comisión de Educación del Foro Nacional de Convergencia (FONAC); la selección de líderes de la sociedad civil que respondían a los intereses legítimos de los grupos que representaron; el pluralismo político, tanto en la Comisión de Educación del FONAC como en la Comisión de Diálogo Social; la condición de trabajo *ad honorem* de los miembros de ambas comisiones, lo cual dotó a las gestiones de mayor credibilidad; y el apoyo coordinado de las organizaciones internacionales agrupadas en la Mesa Redonda de Donantes en Educación (MERECE), que facilitó la continuación del proceso de diálogo durante las elecciones presidenciales y abogó por el compromiso de los candidatos frente a los resultados.

En relación con las debilidades más importantes del proceso, los autores mencionan dos. Por un lado, el término de la responsabilidad del FONAC al presentar la propuesta ante la sociedad hondureña en junio de 2000, falencia que fue temporalmente remediada por la Comisión de Diálogo Social de Honduras, que continuó socializando la propuesta de reforma. Por otro lado, la falta de recursos otorgados a la Unidad de Transformación Educativa para implementar la propuesta de reforma. Ambos hechos desaprovecharon el gran entusiasmo existente para iniciar los primeros pasos de la reforma.

El quinto capítulo analiza dos experiencias de diálogo social en Bolivia: “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, que tuvo lugar en 1997 y promovió el desarrollo de una visión de país, y “Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza”, que buscó lograr acuerdos que se convirtieran en insumos para formular la estrategia boliviana de reducción de la pobreza.

Para explicar el contexto político del cual surge la necesidad del diálogo entre el Estado y la sociedad, el autor analiza la evolución de la democracia en Bolivia a partir de 1978. En este análisis muestra que la democracia pactada desde 1985 se circunscribió al ámbito político y no se abrió a la participación de la sociedad. La población boliviana no recibió respuestas favorables a sus necesidades urgentes y comenzó a cuestionar las limitaciones del modelo económico de mercado y la política democrática liberal.

El autor argumenta que los procesos de diálogo sólo pueden darse si existe la lógica de la corresponsabilidad, es decir, si el Estado y la sociedad tienen derechos pero también deberes. Así, la sociedad civil no puede, al concluir el proceso, presentar un listado de demandas al Estado para que éste cumpla, y el gobierno y los partidos políticos, por su parte, no pueden ignorar o descartar los resultados de los procesos de diálogo social, sino que deben mostrar la sapiencia, apertura y madurez democrática para escuchar, entender, tratar de cumplir y convertir en políticas públicas aquellos acuerdos que tengan racionalidad y sean viables. Este comportamiento maduro del sistema político y del gobierno puede contribuir a que ambos recuperen la legitimidad perdida ante la sociedad. De esta forma, se logra enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa, sin erosionar la institucionalidad democrática. Por estas razones la corresponsabilidad hace más realistas los procesos de diálogo, pues en el futuro el Estado y la sociedad civil deberán rendir cuentas sobre el papel que cada uno jugó en el cumplimiento de los acuerdos asumidos.

El sexto capítulo presenta un análisis de los principales procesos de diálogo social en Perú a partir del retorno de la democracia en 1980. Los autores notan que, posiblemente como respuesta al estilo autoritario y de confrontación que adoptó el presidente Alberto Fujimori –sobre todo a partir del autogolpe de abril de 1992– la sociedad tomó mayor conciencia acerca de la importancia del diálogo y la concertación en la vida política del país. Por esta razón, las organizaciones no gubernamentales y la mayoría de los grupos políticos opuestos al gobierno del presidente Fujimori jugaron un papel activo en la consolidación de espacios de diálogo y de concertación. Incluso hicieron planteos para promover la gobernabilidad democrática, reformar las instituciones del Estado y reorientar los esfuerzos de desarrollo de Perú.

Los autores concluyen que los procesos de diálogo social crean espacios para la concertación y las negociaciones entre los diversos grupos de actores y, además, ayudan a construir la confianza, reducir los costos de transacción entre personas e instituciones y prevenir posibles conflictos. Sin embargo, por sí mismos no llevan a la solución de los problemas que afectan a la población, ni son capaces de remplazar la acción del Estado en la provisión de servicios sociales. Si bien su desarrollo podría ser un indicio de que se está avanzando hacia la consolidación de las prácticas democráticas, en la medida que no produzcan resultados tangibles, podrían generar frustración y aún cinismo. Por esta razón, es fundamental que se traduzcan en medidas prácticas que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos.

El capítulo siete recoge la experiencia de diálogo social en los consejos nacionales de medio ambiente de Brasil. La convocatoria de los primeros consejos a principios de los años ochenta ocurrió como parte de la lucha social por revertir el dominio autoritario y forma parte de la transición pactada y pacífica hacia la democracia, mediante el fortalecimiento de la relación entre el Estado y la sociedad en torno a la cuestión ambiental.

La permanencia de los consejos se debe a que la deliberación mantiene el interés de los diversos actores, pues aporta beneficios a cada una de las partes. Los políticos los consideran una especie de “válvula de escape” para la discusión de temas altamente sensibles. Las organizaciones sociales, por su parte, ejercen un poder que va más allá de la protesta y logran un proceso de decisión más transparente y dotado de mayor información. Además, la fuerza de ley de las decisiones garantiza su aplicabilidad en los ámbitos competentes y aumenta el interés de los actores sociales para continuar formando parte activa del mecanismo.

El autor menciona otros impactos positivos adicionales, como el desarrollo de una política ambiental del Estado, la mejora cualitativa en la capacidad de representación de intereses y la calidad de la respuesta pública a las demandas sociales. También destaca tres aspectos que han contribuido al fortalecimiento de la democracia deliberativa en la generación de políticas públicas. Primero, la capacidad de vislumbrar y mantener un ámbito técnico de negociación respecto de una problemática social y económica conflictiva. Segundo, la presencia de los actores civiles que, a pesar de su condición minoritaria, han encontrado más motivación en la permanencia que en su denuncia o retiro. Por último, la calidad de las negociaciones que no se compromete por los límites de la representación. Si bien las resoluciones son producto de votaciones, las mismas han sido generadas por un ánimo conciliador, un debate abierto y una discusión apasionada, interesada y racional.

En resumen, el conjunto de los capítulos que conforma el libro proporciona una visión pluralista y heterogénea sobre las dinámicas de los procesos de diálogo social en los últimos años en América Latina. El recuento de las experiencias es importante por su relevancia política en los contextos nacionales y por los aportes y enseñanzas que las nuevas iniciativas puedan extraer de las fortalezas identificadas y de los problemas no resueltos.

Este libro se presenta una vez que el BID ha concluido con la Iniciativa Aylwin de diálogo social y es un reconocimiento al ex presidente Patricio Aylwin por el intercambio de su experiencia en todo el continente y su lucha por la consolidación de la democracia en Chile.

Página en blanco a propósito

Iniciativa Aylwin: diálogo, acuerdos y consensos en política social

Nicolás Flaño Calderón y Ada Inés Piazze***

La década de 1990 ha sido testigo de un número importante de procesos de diálogo social en América Latina. Algunos buscaban definir una visión de país, como “Bases para el plan de Nación” (Comisión Nacional de Desarrollo, 1998) o “Visión Nacional 2020” (PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1999); otros, determinar una estrategia de reducción de la pobreza, como “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI” (Vicepresidencia de la República de Bolivia, 1997) y “Lucha contra la pobreza: entre la liberación y el tinku. Memoria del Diálogo 2000” (Secretaría Técnica del Diálogo Nacional, 2001); otros fueron procesos sectoriales como el diálogo para la reforma educativa de Honduras de 1998.

Lo importante es que la sociedad en América Latina demanda con mayor frecuencia participar en la búsqueda de soluciones a los problemas que la afligen. Las autoridades gubernamentales, en parte en respuesta a esta presión, en parte como necesidad de balancear la representación minoritaria en los Congresos, están brindando su apoyo a los procesos de diálogo y formación de consensos. Esta situación otorga a los organismos internacionales una gran oportunidad para apoyar a los gobiernos y a la sociedad en general para trabajar en forma conjunta y con responsabilidad compartida en la formulación de políticas públicas que respalden las reformas requeridas para avanzar en un camino de desarrollo social y económico, sostenible y de largo plazo.

Este capítulo ofrece una reseña de la experiencia adquirida durante la ejecución del proyecto Diálogo de Política Social dirigido por el ex presidente de Chile, Patricio Aylwin, desde principios de 1997 hasta el primer trimestre de 2004. El propósito de este capítulo es mostrar los hallazgos para derivar lecciones y reflexiones que puedan guiar el diseño y la ejecución de procesos de diálogo social. Como todo proyecto, la iniciativa enfrentó desafíos y problemas, obtuvo logros y sufrió decepciones. Sin embargo, fue pionera en promover el diálogo, los acuerdos y los consensos como una forma de dotar a las políticas públicas de participación,

* Nicolás Flaño Calderón se desempeñó como asesor del ex presidente Aylwin en el proceso de DPS.

** Ada Inés Piazze trabajó como coordinadora regional del BID en la iniciativa.

sostenibilidad y mayor eficacia. El camino no es fácil, pero la persistencia en la búsqueda de acuerdos de largo plazo permitirá que las políticas sociales y de género puedan madurar y producir sus frutos.

El capítulo presenta los antecedentes y elementos conceptuales de la iniciativa, como los orígenes, los fundamentos y el criterio que sustentan la necesidad del diálogo de política social y los beneficios y costos asociados a la implementación de los mismos; la descripción del proyecto, su definición, objetivos y metodología de trabajo; la ejecución, resultados, hallazgos y lecciones; y, por último, las conclusiones que se derivan de él.

ANTECEDENTES Y ELEMENTOS CONCEPTUALES

Orígenes del proyecto

El proyecto surgió gracias al interés del presidente del BID, Enrique V. Iglesias, porque la institución asumiera un rol activo de apoyo a los países de América Latina en el cumplimiento de los compromisos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing, realizadas en 1995. Este interés se fundamenta en el mandato del Octavo Aumento de Recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (Guadalajara, 1994), a través del cual el BID se comprometió a destinar el 40% del volumen de financiamiento y el 50% del total de préstamos a operaciones que promuevan la equidad social y la reducción de la pobreza.

La falta de diálogo y de compromiso interno para definir y aplicar políticas de Estado en estas áreas es un impedimento para la aplicación de políticas sociales coherentes y eficaces, como las propiciadas por ambas cumbres. En este sentido, el Presidente del BID prevé que sin acuerdo amplio y de mediano y largo plazos entre los principales actores sociales y políticos de un país, la anhelada reforma social se verá entorpecida y aun frustrada. Así lo expresó en la Reunión Anual del Banco realizada en Buenos Aires en marzo de 1996, al señalar en su discurso a la Asamblea de Gobernadores:

“... Creo que la contribución más valiosa que puede hacer el Banco a la reforma social consiste en ayudar a obtener el compromiso de todos los actores interesados en los países y facilitar la formación de un consenso nacional. Ello requiere una conciencia activa sobre el concepto del Estado y la empresa privada, modernos, así como de los restantes organismos de la sociedad civil que siempre han estado vigorosamente activos en nuestras sociedades, pero que hoy, a través de la consolidación de los regímenes democráticos, reaparecen con renovado vigor. En países en desarrollo como los nuestros, es fundamental que esos tres actores estén mutuamente articulados. Tenemos que aprender cómo lograrlo” (Iglesias, 1996).

Por otra parte, la circunstancia de que el ex presidente Patricio Aylwin haya sido el promotor de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague, que presidiera un gobierno que llevó a cabo con éxito políticas de consenso y que encabezara la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social, llevó al Presidente del BID a solicitarle su colaboración en la tarea de apoyar a un grupo de países a impulsar el diálogo con vistas a consensuar enfoques y políticas para el desarrollo social en cumplimiento de los acuerdos de ambas cumbres.

Aylwin había dejado la presidencia del primer gobierno democrático de Chile, luego de 17 años de dictadura, en 1994. En su gobierno se relegitimó la democracia

y se establecieron exitosos procesos de diálogo entre gobierno, partidos políticos, empresarios, trabajadores y sociedad civil. Procesos y logros inéditos en Chile si se consideran los recelos, desconfianzas y divisiones que devienen de un largo gobierno autoritario en el cual no hubo participación ciudadana.

El gobierno de Aylwin fue también muy exitoso en llevar a cabo una estrategia económica de crecimiento con igualdad. Esta estrategia, al asegurar la estabilidad macroeconómica y la continuidad de una economía de mercado con grados crecientes de apertura al comercio exterior, el resguardo de la propiedad privada y de mantener y acrecentar el rol primordial de la inversión e iniciativa privada como factor de crecimiento y empleo, tuvo importantes logros en lo social. Así, junto con la reducción de los graves déficit sociales heredados del gobierno militar en educación, salud y vivienda y una recuperación gradual y sostenida del empleo y los salarios reales, logró reducir la pobreza de más del 44% a un 24% en cuatro años (Aylwin, 2001).

Así, Aylwin reafirmó su preocupación por la superación de la pobreza, la justicia social y el desarrollo mediante sus logros en el gobierno. Entonces es posible avanzar en estas materias, cuando existe una decisión política, unida a un buen manejo económico que a través del crecimiento sustente el financiamiento de las políticas sociales. Su optimismo en que no sólo es necesario sino posible avanzar en el desarrollo social, se refleja en estas palabras:

“Nuestros países viven una oportunidad histórica que entraña a la vez un gran desafío. La oportunidad de avanzar hacia una etapa superior de desarrollo humano en que la convivencia libre y pacífica, la vigencia de los derechos humanos y la estabilidad de las instituciones democráticas, se afiance en economías sólidas en que el dinamismo del mercado y el crecimiento del producto se traduzcan en mejoramiento efectivo de la calidad de vida de los millones de hombres y mujeres de América Latina y el Caribe. No sólo consideraciones morales de equidad y de justicia exigen enfrentar con firme decisión política este desafío como tarea prioritaria; hacerlo es también una necesidad ineludible para asegurar la continuidad del crecimiento, para lograr un desarrollo verdaderamente sostenible y para asegurar la estabilidad democrática y la paz social en la región” (Aylwin, 1995a).

Y en cuanto a enfatizar la necesidad de un liderazgo sobre políticas sociales y de superación de la pobreza, marginalidad y discriminación, agrega:

“El objetivo primordial del desarrollo social es mejorar la calidad de vida de todas las personas, por lo que éste exige la creación de instituciones democráticas, el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, el aumento de oportunidades económicas equitativas, el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural, el derecho de las personas a pertenecer a minorías y la participación activa de la sociedad civil. El acceso a los recursos y la participación son fundamentales para la democracia, la convivencia pacífica y el desarrollo social. Todos los miembros de una sociedad deberían tener la oportunidad de ejercer el derecho y la responsabilidad de participar activamente en los asuntos de la comunidad en que viven. El cumplimiento de este programa es tarea que compete a los Estados nacionales con la cooperación de la comunidad internacional, y dentro de los Estados, impone tareas tanto a los gobiernos como a la sociedad civil, a los propios grupos afectados, a los empresarios y a los trabajadores. En suma, la Cumbre de Copenhague afirma que el desafío de derrotar la pobreza y crear condiciones de integración social es tarea de todos” (Aylwin, 1995a, subrayado en el original).

La necesidad del Diálogo de Política Social

Existen varios fundamentos que sustentan el proyecto. Se originó en 1996, cuando en América Latina y el Caribe existía un momento histórico propicio para iniciar y/o profundizar el proceso de diálogo social.

En este sentido, en la conclusión del *Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Social* (1995) para la Cumbre de Copenhague, Aylwin presenta la siguiente perspectiva sobre la región:

“Nuestras naciones de América Latina y el Caribe viven una circunstancia histórica esperanzadora. Por primera vez en la historia, en casi todas ellas se están consolidando regímenes democráticos, respetuosos de los derechos humanos y fundados en la voluntad libre de sus pueblos. Luego de varias décadas de ‘casos de desarrollo frustrado’ y de costosos procesos de ajuste y estabilización, nuestros países encuentran la senda del crecimiento económico. Tal vez, en nuestras actividades nunca se había logrado tan alto nivel de consensos fundamentales para la convivencia: un sistema político fundado en el respeto a la libertad de las personas sobre la base de la vigencia y perfeccionamiento de las instituciones democráticas y un sistema económico fundado en el mercado y la competitividad privada, con el Estado como garante de las condiciones que aseguren su corrección. Pero este cuadro promisorio contrasta con la realidad de la pobreza, desempleo y marginación social que prevalece en mayor o menor medida en casi todos nuestros países” (Aylwin, 1995b).

Si bien en la actualidad la situación política y social de los países suramericanos, con excepción de Chile, se ha deteriorado, el diálogo social tiene un rol aún mayor como forma de afianzar la gobernabilidad democrática y evitar el surgimiento de gobiernos populistas o de facto.

Un segundo aspecto que fundamenta la necesidad de acuerdos y consensos en política social está implícito en la importancia primordial de asegurar la gobernabilidad de las democracias de América Latina y el Caribe, lo que permite su legitimación política, consolidación y eficacia. Una amenaza a la gobernabilidad democrática la constituye el riesgo de la explosión social, como consecuencia de políticas sociales que no den respuesta a la pobreza, la marginalidad y la discriminación. Por el contrario, avanzar en la solución de dichos problemas permite romper el círculo vicioso característico de los países latinoamericanos –estancamiento económico, inestabilidad política, conflicto social– y entrar en la dinámica de un círculo virtuoso. En palabras de Edgardo Boeninger:

“Existe una espiral virtuosa, digna de lograrse, de estabilidad política, progreso económico y paz social, que permite gobernabilidad y crecimiento; su contrapartida es un círculo vicioso, que conviene evitar, de inestabilidad política, estancamiento económico y activo conflicto social, que conduce a gobiernos quebradizos y a retrocesos. Por lo tanto, es preciso examinar el orden político, el orden económico y el orden social existentes o predominantes en cada momento de la historia –o su ausencia debido a situaciones graves de inestabilidad, desorden o conflicto–, así como sus respectivas tendencias o interacciones, para comprender procesos históricos específicos o para evaluar las perspectivas de futuro” (Boeninger, 1997).

En este sentido, el proyecto del BID con la Corporación Justicia y Democracia tiene por objeto ayudar a determinados países a definir y afianzar el desarrollo social, de forma tal que se constituya en una política de igual nivel, jerarquía e importancia que el orden político y económico, dado que estos dos últimos han tenido un desarrollo importante (democratización y crecimiento con estabilidad,

respectivamente) en los países de la región, a partir de mediados de los años ochenta hasta la crisis de fines de los noventa.

En tercer lugar, el proceso de diálogo, acuerdos y consensos se debe fundamentar en la necesidad de crear sinergia entre el Estado, el mercado y la sociedad civil para lograr crecimiento económico con equidad, desarrollo y cohesión social y así asegurar la gobernabilidad en los países. El proceso implica también pensar y diseñar la política social desde una perspectiva de Estado o con visión de país.

Los resultados de una auténtica reforma social son, en general, de mediano y largo plazos pero como contrapartida los costos son inmediatos, lo cual implica un desgaste político para el gobierno en ejercicio. Por ello, para hacer viable la reforma es necesario lograr acuerdos y consensos que permitan darle a la reforma social y a las políticas que de ésta se deriven, el carácter de políticas de Estado o políticas sociales de Estado. Es decir, que éstas no sean exclusivamente políticas partidistas o de un determinado gobierno o representativas de intereses de agrupaciones gremiales o sociales, sino que apunten a un ciclo o período largo que vaya más allá de uno, dos o más períodos presidenciales.

Tal vez el fenómeno más relevante ocurrido en América Latina en la primera mitad de la década de 1990, como consecuencia tanto de los profundos cambios ocurridos a nivel mundial, como de la crisis económica de los años ochenta, ha sido el consenso logrado en el ámbito de la política económica. El debate ideológico y político-partidista de los años sesenta era sobre modelos de desarrollo opuestos, y excluyentes unos de otros. A partir de la década de 1980 y reafirmado por la caída del muro de Berlín, se ha producido un consenso sobre la importancia del crecimiento económico como condición necesaria aunque no suficiente para el desarrollo; la necesidad de lograr y mantener los equilibrios macroeconómicos para sustentar el crecimiento; el rol de la iniciativa privada como dinamizadora del crecimiento y de la creación de empleos y sobre la apertura de la economía al comercio internacional, para aprovechar las ventajas comparativas e incrementar la competitividad de la economía. Todo lo anterior en el marco de una economía de mercado. El debate se centra entonces en la gradualidad del cambio, en la eficiencia y eficacia de distintos instrumentos, en diferentes énfasis y matices, pero sin poner en discusión el modelo de desarrollo.

El desafío consiste, entonces, en darle a la política social un estatus similar al de la política económica, a fin de lograr el acuerdo y el consenso para que lo sustantivo de estas políticas no esté sujeto a la discusión política partidista de corto plazo, y para dotarlas de la eficiencia necesaria para cumplir los objetivos consensuados.

Beneficios y costos de los procesos de diálogo social

En un contexto democrático el diálogo entre los diversos actores de la sociedad debería ser el instrumento fundamental para lograr acuerdos y consensos en política social. Los procesos de diálogo conllevan tanto costos como beneficios para los países. Entre los costos debe mencionarse que los procesos son intensos en tiempo y demandan recursos humanos y financieros. Además, también implican riesgos que pueden convertirse en costos políticos del gobierno si se desvirtúan, o no arrojan los resultados esperados.

Uno de los beneficios más importantes es que promueven el sentido de propiedad del país sobre las políticas públicas y procesos de reforma, lo que a su vez favorece la sostenibilidad de las reformas. Este beneficio será más decisivo en la medida en que los participantes sientan que los procesos dan cuenta de sus temas de interés, que son transparentes, democráticos, abiertos, inclusivos y dan voz a los

grupos excluidos en temas tradicionalmente reservados a grupos de interés influyentes.

Un segundo beneficio es que aportan a la sostenibilidad de las políticas públicas y contribuyen a formar una base amplia de apoyo político y ciudadano. Las reformas sociales son procesos que requieren un largo período de gestación y maduración, ya que se extienden más allá de un ciclo político. Son procesos políticos y técnicos y su diseño debe considerar los intereses de múltiples actores, muchos de los cuales tienen capacidad para influir, oponerse y hasta bloquear aspectos importantes durante los períodos de ejecución. Dado que estos grupos deben cooperar para implementar las reformas sociales y que la calidad de los servicios sociales otorgados se ve directamente afectada por la capacidad y motivación de los proveedores sociales, es vital tener en cuenta sus puntos de vista, preocupaciones, sugerencias y objeciones. Si se considera, además, que las reformas implican costos inmediatos y beneficios sociales que se perciben en el largo plazo, éstas tienden a generar la oposición de los grupos de interés y altos costos políticos de efecto inmediato, razón por la cual algunos gobiernos prefieren posponer las reformas sociales requeridas.

Un tercer beneficio es que contribuyen a fortalecer el capital humano y social. Favorecen el aumento del capital humano porque otorgan a los grupos representativos de la sociedad una oportunidad para participar en forma organizada en la búsqueda de soluciones a problemas que los afectan directamente. Fortalecen la formación del capital social por cuanto brindan a los grupos y actores sociales y políticos una oportunidad para una activa interacción y diálogo, promueven un clima de colaboración al facilitar el entendimiento entre los participantes para poder forjar el compromiso de los actores relevantes.

LA INICIATIVA AYLWIN

Definición y objetivos del proyecto

El Diálogo de Política Social puede definirse como un mecanismo participativo a través del cual el gobierno, los partidos políticos, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los representantes sindicales y de las etnias, las organizaciones religiosas y gremiales y otros actores sociales, interactúan democráticamente para buscar, en forma conjunta y con responsabilidad compartida, soluciones viables a los problemas sociales críticos de un país.

El proyecto tiene diversos objetivos. Primero, colaborar con un grupo de países para establecer mecanismos de diálogo en torno a la identificación de los principales problemas sociales y de género, definir prioridades e identificar líneas de acción.

Segundo, a través del diálogo entre sectores y actores de la sociedad, llegar a acuerdos y consensos que permitan transformar políticas sociales y de género en políticas de Estado, con una visión de largo plazo de manera tal que no estén sujetas a los cambios de gobierno y a los vaivenes políticos sino que, por el contrario, cada gobierno pueda seguir construyendo sobre la base de lo alcanzado y con visión de país.

Tercero, contribuir a establecer una nueva manera de formular políticas públicas en la que predomine la colaboración y no el antagonismo, y la responsabilidad compartida entre los actores, en función de objetivos nacionales de mediano y largo plazo. Por tal motivo, el BID no propuso en ningún país el tema sobre el cual realizar los procesos de diálogo sino que, por el contrario, una vez determinada la

voluntad del gobierno para que el país participara en la iniciativa, el equipo del proyecto buscó que los actores políticos y sociales identificaran el área social que consideraban relevante para el futuro del país, de manera que se sintieran dispuestos a concentrarse en lo que los unía por sobre lo que los diferenciaba, a fin de buscar una solución en forma conjunta.

Diseño del proyecto: metodología de trabajo

El proyecto DPS pasó por dos etapas: la fase piloto, que se extendió desde 1997 hasta septiembre de 1999, y la segunda fase, que abarcó desde esa fecha hasta el primer trimestre del 2004. La metodología de trabajo de la fase piloto incluyó tres actividades: i) la misión exploratoria, ii) la visita al país encabezada por el ex presidente de Chile, Patricio Aylwin, y iii) un foro de técnicas de negociación en la sede del BID en Washington, D.C. La segunda fase incluyó trabajos de seguimiento a los procesos de diálogo iniciados en el país.

En la primera fase, la misión o misiones exploratorias tenían como propósito obtener el compromiso del gobierno, evaluar su interés para lanzar la iniciativa de diálogo en el país y determinar la disposición de la oposición política y de los diversos sectores para participar en un proceso de esta naturaleza. Una vez establecido este compromiso al más alto nivel político, se organizaba la visita del ex presidente Aylwin al país.

Esta visita duraba aproximadamente una semana y tenía como objetivo convocar a los actores al diálogo, promover el diálogo social entre una pluralidad de actores, y recoger y ordenar sus inquietudes y propuestas con miras a priorizar algunos temas y/o identificar los canales más adecuados para llegar a consensos sobre contenidos de las políticas sociales y de género. Para lograrlo Aylwin se reunía con las máximas autoridades de gobierno, dirigentes de los partidos políticos, miembros de la sociedad civil –grupos de mujeres y jóvenes, de Iglesias, ONG, grupos indígenas y afrodescendientes–, universidades y centros de investigación, representantes del sector laboral y privado y medios de comunicación. La visita comprendía un promedio de 25 reuniones en la capital y en el interior del país.

Una vez que los diversos grupos identificaban el área social prioritaria sobre la cual estaban dispuestos a formular una política social de Estado, se diseñaba la tercera actividad del proyecto: un foro de técnicas de negociación impartido por especialistas de la Universidad de Harvard. Este foro se orientaba a generar destrezas de negociación entre los asistentes, a profundizar el tratamiento de temas sociales específicos e incentivar al grupo a jugar un papel importante en la promoción y diseño de políticas sociales consensuadas en su país. Los participantes seleccionados eran personas con poder de decisión en sus respectivas áreas, legitimadas en sus círculos de trabajo, con visión de futuro y algunos de ellos con futuro político en sus países.

El foro se realizaba en la sede del BID en Washington, D.C. por dos razones. La primera, para alejar a los participantes de sus responsabilidades diarias y tratar de romper la identificación de las personas con sus respectivas funciones laborales. De esta manera se buscaba fomentar la idea de ubicar el bien común del país por encima de intereses particulares. La segunda, para mostrar el compromiso del BID con el proceso de diálogo que se iniciaba en cada país, para lo cual el presidente del Banco sostenía una sesión de trabajo con los asistentes.

Durante los tres días de trabajo, los participantes recibían entrenamiento en técnicas de negociación aplicadas y desarrollaban en forma conjunta una compren-

sión compartida de la problemática a enfrentar. Luego, comenzaban a identificar posibles soluciones y sus correspondientes acciones para crear una nueva realidad diseñada desde esta visión compartida. Estas soluciones podían ser mayores o menores, lentas o rápidas, formales o informales, individuales o colectivas, podían realizarse bajo la iniciativa de DPS o no. Sin embargo, lo importante era transmitir la idea de que el grupo necesitaba actuar como tal para cambiar la realidad del país. Como conclusión del taller, los participantes conformaban un equipo integrado, con mayor confianza mutua y una comprensión y sentido de compromiso compartido, y se los incentivaba para que siguieran trabajando en grupo en sus respectivos países.

Para fortalecer la acción de los grupos nacionales en sus respectivos países, el Banco aprobó en septiembre de 1999 una segunda fase del proyecto que incorporaba recursos para financiar actividades de seguimiento. En función del tema tratado, las mismas podían tomar varias modalidades y estaban orientadas a apoyar el proceso de reforma social iniciado en los países, mediante la incorporación de un mayor número de actores sociales, políticos y privados. La Representación del BID en el país asumía un papel fundamental en esta etapa del proceso.

EJECUCIÓN DE LA INICIATIVA DIÁLOGO DE POLÍTICA SOCIAL

Resultados

La iniciativa DPS se ejecutó en los países que el BID clasifica como C y D¹, y se presentó en dos países del grupo A (Brasil y México). Un criterio de selección de los países fue que estuviesen gobernados por mandatarios recientemente elegidos y en la fase inicial de sus administraciones. Este criterio se estimó razonable y condicionante para el éxito del proyecto, pues se consideró que en los inicios de cada gobierno se dan las condiciones objetivas de respaldo ciudadano que facilitan un diálogo amplio entre los principales actores en torno a los problemas sociales y de género. Por otra parte, el gobierno recién electo tiene tiempo y plazos adecuados para desarrollar las acciones que resulten consensuadas en el diálogo. Se buscaron, además, gobiernos comprometidos con la filosofía y objetivos del proyecto DPS.

Desde comienzos de 1997 hasta mediados de 2003, el BID presentó el proyecto en diez países: Guatemala (1997), República Dominicana (1997-1998), Ecuador (1997 y 1998-1999), Honduras (1998-2001), Costa Rica (1999), Panamá (2000), Nicaragua (2001), Paraguay (2001 y 2003), Brasil (2001-2002) y México (2002-2003). En Ecuador y Paraguay el equipo trabajó bajo dos administraciones diferentes.

Como era de esperar, las condiciones políticas, sociales y económicas propicias para impulsar procesos de diálogo variaron según los países. Por eso las experiencias cubren una gama amplia que comprende situaciones donde la iniciativa no prosperó (Costa Rica, Panamá y Paraguay en 2001), casos donde tuvo un impacto parcial pero significativo (República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Nicara-

1 Los países miembros prestatarios del Banco se clasifican en cuatro grupos: A, B, C y D, de acuerdo con nueve indicadores de desarrollo. Estos indicadores son el PIB, PIB per cápita, población, tasa anual de crecimiento de la población, inversión como porcentaje del PIB, tasa de crecimiento del PIB per cápita, años de expectativa de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil y tasa de alfabetización. Los países del grupo C son Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Surinam, Trinidad y Tobago y Uruguay. Los del grupo D incluyen: Belice, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

gua), y otros donde contribuyó en forma muy sustancial al proceso de diálogo nacional (Honduras).

También hubo situaciones como la de Brasil, en la que el país ofreció compartir con el Banco y la región la experiencia adquirida durante los últimos veinte años en los temas de diálogo social. Por tal motivo, en 2002 el BID organizó en Fortaleza, Brasil, junto con el Ministerio de Medio Ambiente de ese país y en el marco de la 43 Reunión Anual, el seminario “Diálogos de medio ambiente y social: lecciones aprendidas de los consejos de medio ambiente de Brasil”. En esa oportunidad, el BID consideró muy relevante el modelo *sui géneris* de gestión ambiental altamente participativo y descentralizado que Brasil había comenzado a aplicar a través de los Consejos Nacionales de Medio Ambiente. Los 27 consejos estaduais y más de 600 concejos municipales merecían ser mejor conocidos y difundidos para beneficio de la gestión ambiental, y como proyecto ser expuesto a la consideración de otros sectores sociales y otros países de la región para fomentar e incentivar el diálogo social en políticas públicas.

HALLAZGOS Y LECCIONES

Los hallazgos más significativos durante la ejecución de la Iniciativa Aylwin han sido clasificados en cuatro grandes grupos: i) en los países, ii) en relación con la metodología del proyecto, iii) en referencia al diálogo como instrumento para fortalecer la democracia representativa, y iv) relacionados con la selección de los participantes.

Hallazgos en los países

Las entrevistas llevadas a cabo durante las misiones exploratorias indican varias cosas. Primero, que las diversas audiencias están conscientes de que el progreso de sus países y su propio bienestar requiere políticas públicas de largo plazo que se extiendan más allá de un período de gobierno. Segundo, que las modificaciones abruptas de políticas que se pueden producir al cambiar las administraciones gubernamentales son desfavorables al desarrollo sostenible. Tercero, que la globalización presenta importantes desafíos, y las reformas requeridas para hacerle frente sólo pueden dar fruto si se desarrollan con una perspectiva de largo plazo. En efecto, una de las críticas más escuchada fue que la iniciativa DPS “se quedaba corta” ya que debía ir más allá de buscar el consenso en torno a un sector social específico y aplicarse también a la formulación de una visión de país de largo plazo con su correspondiente estrategia, la cual debía de integrar los planos económico, social, político, institucional y de medio ambiente.

El desafío es entonces anteponer los intereses de largo plazo a los cortoplacistas. Por eso, la aceptación de la necesidad de fundamentar las políticas públicas de largo plazo en un proceso de diálogo informado y transparente con los actores sociales y políticos es la clave del éxito del proceso de diálogo social.

Un primer hallazgo fue que el liderazgo y compromiso de la presidencia de cada país con el proceso es vital para facilitar su desarrollo, ya que sirve no sólo para convencer a otros actores clave del gobierno acerca de la importancia del proceso de diálogo, sino que además produce un interés real en la sociedad por participar en el proceso. Este factor es fundamental porque la sociedad no quiere el diálogo por el diálogo en sí mismo, sino que desea obtener resultados concretos en un tiempo específico. Esto sólo puede lograrse si se sabe cuál es el compromiso real

del gobierno con los resultados del proceso. Es decir, hay una relación tiempo-beneficio que los participantes quieren conocer.

En Honduras, por ejemplo, el compromiso que el presidente Carlos Flores asumió con el proceso de diálogo abierto, transparente y democrático en torno a la reforma educativa, llevó a la formación de un equipo conductor, dirigido por un líder opositor al gobierno de amplia tradición democrática. Esto atrajo a importantes figuras del gobierno, a los cinco partidos políticos con representación en el Congreso y a diversos grupos de la sociedad civil que no eran simpatizantes del gobierno.

Sin embargo, el compromiso y liderazgo de la presidencia no garantiza el desarrollo del proceso. Un ejemplo es el proceso de diálogo para la reforma del Sistema de Seguridad Social en Panamá en 2001. En esa oportunidad, si bien el gobierno había expresado su total apoyo a la iniciativa y había asumido como parte de un acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional (FMI) un compromiso para conformar una comisión de alto nivel para liderar la búsqueda de consenso social y la discusión en torno al futuro de la seguridad social, problemas en el seno de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social (CSS) detuvieron el proceso.

Un segundo hallazgo fue que los países cuentan con una experiencia muy rica y variada en procesos de diálogo social, ya sea en el ámbito regional, sectorial o nacional. En algunos casos estos procesos han sido liderados por otras instituciones y no por el gobierno. Por ejemplo, la Iglesia lideró el proceso “Paraguay Jaipotáva” (El Paraguay que queremos) durante el período 1999-2000; el sector privado de Panamá encabezó, en 1999, un proceso de diálogo que culminó en la “Propuesta del sector privado para una estrategia nacional de desarrollo”; el PNUD condujo en Colombia, entre 1997 y 1998, el diálogo que concluyó en “Los escenarios del futuro”, al igual que en Guatemala (1998-2000) y Paraguay (2001-2002). Sin embargo, en algunos casos estas experiencias en propuestas no se tradujeron en resultados concretos.

Estos ejercicios previos brindan, por una parte, la oportunidad de aprender de procesos anteriores y de derivar lecciones. Por otra, alertan que los procesos que se organicen en el futuro deben producir los resultados esperados, ya que es importante no desgastar el mecanismo del diálogo social, un instrumento progresista y democrático que ofrece esperanza a la población y tiene el potencial de fortalecer la democracia.

Hay varios elementos que, de ser incorporados en la organización de los procesos de diálogo, pueden maximizar la posibilidad de lograr el seguimiento de los acuerdos alcanzados. Primero, el liderazgo del gobierno y su compromiso en torno a los resultados del proceso.

Segundo, la incorporación de los ministros de Finanzas en los procesos para lograr un mayor compromiso presupuestario con los resultados de largo plazo. La iniciativa DPS incorporó a los ministros de Finanzas en su calidad de gobernadores del BID, por lo que fueron consultados e informados del desarrollo de la iniciativa y participaron, además, en las reuniones con los presidentes.

Tercero, la inclusión en el diseño del proceso no sólo de la formulación de una política social consensuada sino también de pautas sobre cómo se ejecutarán las decisiones alcanzadas, de qué manera la sociedad controlará el progreso de tal implementación y cómo se difundirá la información sobre los cambios realizados. Las políticas sociales que resulten de los procesos de diálogo deben incorporar objetivos y metas con fechas determinadas y compromisos muy precisos para pasar del ámbito de la discusión y formulación de propuestas, al de su ejecución. Por eso, es importante establecer mecanismos de seguimiento y control para asegurar el

cumplimiento de los acuerdos y la disponibilidad de información a fin de establecer una relación transparente entre el gobierno y los ciudadanos.

El proceso de diálogo en torno a la reforma educativa de Honduras ilustra este caso. El papel conductor del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) en el proceso, culminó con la formulación de una política consensuada sobre la reforma educativa. Si bien se logró construir una conciencia ciudadana en torno del papel fundamental que una reforma educativa juega para el desarrollo económico y social sostenible de Honduras, la presentación de la política al país por parte del presidente Flores no fue seguida por la formación de un equipo conductor del proceso de reforma. En consecuencia, se perdió el momento y a la fecha la ejecución de la misma ha sido parcial e incompleta.

Cuarto, la inclusión de medidas para fortalecer, ya sea en el ámbito nacional, regional o local, las instituciones públicas encargadas de ejecutar y supervisar las políticas sociales definidas en el proceso.

Hallazgos en relación con la metodología del proyecto

La metodología de trabajo de la Iniciativa tuvo buenos resultados en la incorporación de figuras de prestigio internacional, el foro en técnicas de negociación y la selección del momento para introducir la iniciativa en los países.

La incorporación de figuras de prestigio internacional

El éxito de las visitas del ex presidente Patricio Aylwin a los países, expresado en el número de participantes en los diferentes eventos, el impacto de sus discursos ante las audiencias y la demanda de su presencia en los medios de comunicación, pone de manifiesto que personalidades de reconocido prestigio pueden constituir un insumo crítico para el impulso y el dinamismo de los procesos de diálogo. Su participación dio mayor credibilidad a los esfuerzos gubernamentales y convocó a nuevos actores a las mesas de diálogo. Sus mensajes crearon conciencia acerca de la necesidad de trabajar en forma conjunta en la búsqueda de un objetivo común e incentivaron la responsabilidad que cada sector tiene en el desarrollo y bien común del país y bienestar de sus habitantes.

El foro en técnicas de negociación

Este foro demostró ser un excelente mecanismo para crear confianza entre los actores sociales y políticos y formar equipos dedicados a la implementación de políticas sociales consensuadas. Además, sus resultados tuvieron un impacto directo sobre la cartera de proyectos del Banco. Por ejemplo, en Ecuador, el gobierno decidió cambiar un préstamo originalmente destinado a la reforma del sector educativo urbano al sector rural, y en República Dominicana los resultados fueron incorporados como parte de un préstamo para la reforma del Poder Ejecutivo.

Una importante lección que surge del foro es que una vez que los equipos han sido constituidos y entrenados, requieren financiamiento para apoyar las actividades de seguimiento a los procesos de reforma en sus respectivos países. Durante la fase piloto del proyecto, este financiamiento no existía y en aquellos países, como Ecuador y República Dominicana, donde el DPS finalizó en el foro de técnicas de negociación con el correr del tiempo, y a pesar de las buenas intenciones de los grupos nacionales, los mismos se disolvieron. Por el contrario, en Honduras el equipo

nacional continuó trabajando y realizó actividades que tuvieron como objetivos promover la responsabilidad social del sector privado, difundir los objetivos de la reforma en los medios de comunicación, solicitar a las autoridades gubernamentales la rendición de cuentas sobre la ejecución de la reforma, y controlar que el anteproyecto de ley sobre reforma educativa reflejara los acuerdos del proceso de diálogo.

El momento para introducir la iniciativa en los países

La selección del momento para iniciar las actividades de diálogo social fue otro importante acierto del proyecto. En todos los países coincidió con el inicio de una nueva administración ya que en ese período las autoridades gubernamentales están bien dispuestas a la idea del diálogo. Sin embargo, a medida que transcurre el tiempo del mandato, el gobierno tiene más presión por concentrarse en los problemas del día a día y la disposición a colaborar con una iniciativa de largo plazo comienza a disminuir. La necesidad de dialogar, sin embargo, ya sea con la sociedad civil o con los partidos de oposición, aumenta, y a veces, no es hasta que esta necesidad se transforma en urgencia que el gobierno retoma con fuerza la propuesta del diálogo.

Por ejemplo, la administración del presidente Mahuad en Ecuador dilató el inicio del proceso de diálogo social desde mediados de 1998 hasta inicios de 1999, a fin de concluir la firma del Acuerdo de Paz con Perú e introducir algunas reformas económicas. Si bien las razones son válidas, la demora probó ser excesiva y cuando el gobierno implementó ajustes económicos no hubo tiempo para construir un proceso de acercamiento entre los actores sociales y el gobierno. Como aprendizaje a partir de esta experiencia puede pensarse que el Banco debería mostrar un fuerte respaldo técnico y financiero a los gobiernos, no sólo porque son los actores que más arriesgan al apoyar estos procesos sino que, además, el éxito de los mismos beneficia al país y también facilita la labor del BID en el financiamiento de los proyectos de desarrollo social.

Hallazgos en referencia al diálogo como instrumento para fortalecer la democracia representativa

Un importante hallazgo se relaciona con la estructura del poder político y el sistema presidencial multipartidario, que requiere la aprobación del Congreso para lograr la continuidad de las políticas. La naturaleza de este sistema es tal que los partidos de la oposición muchas veces están más interesados en el fracaso que en el éxito de las políticas del gobierno. La experiencia recogida en Panamá en 2001 muestra, sin embargo, que es posible lograr la participación y apoyo de la oposición política si ésta ve que los costos de las reformas aumentan a medida que pasa el tiempo y si consideran que tienen buenas posibilidades de convertirse en gobierno en las próximas elecciones. Los partidos políticos de Honduras dieron un ejemplo de participación responsable y fueron capaces de continuar el proceso de diálogo sobre la reforma educativa durante las elecciones presidenciales de 2000 e incluso los cinco candidatos a la presidencia se comprometieron a respetar los resultados del mismo.

Sin embargo, la situación opuesta a la recién descrita –es decir un sistema sin partidos políticos estructurado y representativo donde la política se estructura en torno a líderes o caudillos ocasionales con un gobierno de corte populista, o en una fragmentación de partidos políticos o partidos instrumentales–, también constituye un obstáculo para el diálogo social.

Así como la cultura del antagonismo es una amenaza al diálogo social, también lo es la lógica de la imposición. Esta se produce cuando los propios actores y sectores hacen de su visión e intereses propios (gremiales, empresariales, sociales, sindicales) la visión e interés del país. Si bien el punto de vista y los intereses particulares y sectoriales son legítimos, estos deben considerarse como una parte del todo que es el país, y por tanto estar sujetos al diálogo y la negociación durante la construcción de la visión de país y del bien común.

Dado que el diálogo social busca reforzar la democracia representativa con una democracia participativa y equilibrar las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo es importante considerar que dichos esfuerzos no deben suplantar o minimizar el rol de los parlamentos, sino que por el contrario el diálogo debe facilitar la interacción y comunicación entre la gente y sus representantes electos.

En consecuencia, es fundamental incorporar a los parlamentarios en el proceso de diálogo. Entre otras consideraciones, son ellos los responsables de proponer, apoyar y aprobar los proyectos de ley que sustenten los cambios. En este sentido, el diálogo social debe ser también un instrumento que ayude a los legisladores a incrementar su percepción y conocimiento de la realidad social y a legitimar su representación.

Hallazgos relacionados con la selección de los participantes

Los procesos de diálogo surgen como demanda de la sociedad para participar en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales que la aquejan y también debido a su desencanto con los partidos políticos que se supone la representan. Por eso surge la necesidad de contar con una mesa de diálogo con sectores y actores representativos, legitimados y con poder de decisión. La representatividad es especialmente importante en los actores de la sociedad civil, debido tanto a la heterogeneidad de la sociedad como a las asimetrías en el poder de sus distintos sectores y grupos. Sin embargo, también es necesario asegurar que ningún sector representado o actor presente en la mesa de diálogo, sea llevado a perder su perfil ni a claudicar en sus legítimos intereses.

Todo proceso de diálogo debe ser participativo, plural, incluyente y extenderse a todo el país. Es vital que la participación se propague o expanda no sólo a la mayoría de los interesados, sino también principalmente a aquellos grupos de la sociedad que han sido relegados o excluidos por el desarrollo económico.

Lograr la inclusión y participación de los diferentes grupos lleva tiempo y esfuerzo. Se requiere, en primer lugar, vencer la desconfianza que los actores sienten entre sí y, en algunos casos, la desilusión ya que algunos consideran que procesos previos no han sido totalmente transparentes o no produjeron los resultados esperados por ellos. La falta de inclusión tendrá, a la larga, consecuencias negativas sobre los resultados de largo plazo del proceso y la aceptación de la política resultante por parte de los actores.

La garantía de igualdad de condiciones de participación de los actores tiene también gran relevancia. Es de importancia crucial evitar que las diferencias de recursos que puedan existir, ya sea para participar en los encuentros o presentar propuestas, afecte su capacidad para participar en el proceso de diálogo. Para ilustrar este punto, se puede mencionar el préstamo que el BID otorgó a Trinidad y Tobago para formular una estrategia de reforma al sector público, la cual se llevará a cabo mediante un proceso de diálogo y consulta con los actores. Este préstamo prevé fondos para garantizar que todos los actores cuenten con la capacidad financiera y técnica para participar en igualdad de condiciones.

El BID prestó asistencia metodológica, técnica y/o financiera a los distintos procesos de acuerdo con las necesidades de los países. Contribuyó, además, a fortalecer la confianza entre los actores nacionales y, en algunos casos, sirvió de enlace entre las organizaciones internacionales y los conductores del proceso. También trabajó de cerca con diversas entidades internacionales y de cooperación bilateral para construir alianzas y hacer más eficaces los respectivos apoyos a los procesos de diálogo social. En cada país, antes de iniciar su apoyo a la iniciativa, el Banco se aseguró de dar a conocer a los actores los alcances de su participación y de contar con su aceptación.

CONCLUSIONES

De los hallazgos y lecciones aprendidas pueden extraerse una serie de conclusiones, tanto generales como particulares, sobre algunas características de los procesos de diálogo social. Si bien la experiencia adquirida durante la ejecución de la iniciativa DPS deja bien en claro que no hay un modelo único para organizar un proceso de diálogo social, existen condiciones que deben cumplirse para mejorar su credibilidad y posibilidades de éxito. Entre éstas cabe destacar: i) las partes deben mostrar un interés genuino en el diálogo y éste debe ser un proceso transparente desde sus inicios; ii) los sectores deben adherir a los principios orientadores y al marco temporal para el diálogo y estar de acuerdo en que las disputas deben resolverse pacíficamente a través del diálogo; y iii) no debe mediar acción punitiva alguna contra lo expresado durante el diálogo, es decir, debe garantizarse la libertad de expresión.

La primera característica del diálogo social es que se trata de un proceso de largo plazo y no puede ser limitado a una actividad o evento específico. Que sea un proceso significa que debe ser concebido con un objetivo específico e incluir una serie de actividades con los diversos actores sociales, privados, políticos y medios de comunicación. Estas actividades a partir de sus propósitos específicos se transforman en un insumo para otras. Es decir, los resultados de las diferentes actividades deben traducirse en documentos o insumos técnicos que señalen el camino a seguir para implementar los cambios. En casi todos los casos no se trata de procesos lineales: por momentos se ven resultados, a veces parecen estancarse, pero luego siguen avanzando. Este es un rasgo fundamental para comprenderlos e implica que la perseverancia es un factor primordial para lograr resultados concretos.

Una segunda característica del diálogo social es que es un proceso técnico que requiere de conocimiento especializado. A la vez, es un proceso que fortalece el capital social ya que busca la construcción de confianza entre los actores y el desarrollo de sus capacidades para trabajar en forma conjunta en busca de un objetivo común. Es también, y tal vez fundamentalmente, un proceso político, pues requiere de la negociación entre actores y sectores con intereses diversos, y tiene consecuencias directas sobre el uso de recursos públicos. Estas múltiples características indican que un proceso de diálogo requiere, para su éxito, diversos insumos.

Las características de proceso técnico y de fortalecimiento de capital social implican que los actores estén de acuerdo tempranamente sobre las fuentes de información confiables que van a utilizarse. Se requiere recolectar evidencia sobre la naturaleza de los problemas y mejorar la comprensión sobre las posibles consecuencias de los diferentes enfoques de reforma. Es una buena oportunidad para acercar a los investigadores de las universidades y centros de investigación, a los formuladores de políticas públicas y a quienes toman decisiones. En cuanto a la

aptitud de los actores se precisa que tengan capacidad de analizar políticas sectoriales específicas, las disyuntivas de las diferentes alternativas de políticas, las consecuencias de las respectivas políticas en otros sectores económicos y sociales importantes para el desarrollo del país y la capacidad para dialogar y negociar.

El hecho de que sea un proceso de construcción de capital social requiere que el equipo que lidera el proceso sea independiente de intereses o influencias gubernamentales. Los procesos de diálogo son intensos en tiempo y recursos humanos y precisan de un equipo de trabajo dedicado a esta labor. El equipo debe, además, tener buena capacidad para evaluar la situación política y un rápido acceso al financiamiento para poder diseñar actividades no previstas en apoyo a las reformas. Este último elemento es fundamental para aprovechar las oportunidades a medida que se presentan. La capacitación de los actores para dialogar y negociar es fundamental y prioritaria para el éxito de los procesos. Asimismo, las reglas de juego relacionadas con la definición de conceptos operativos y con los mecanismos y procedimientos de toma de decisiones y resolución de conflictos deben ser claros y no pueden ser modificadas por una de las partes durante el proceso. Los acuerdos deben ser abiertos frente a la sociedad y la información fácilmente accesible a todos.

Finalmente, para ser efectivos los procesos del diálogo deben pertenecer a los países. Los organismos internacionales pueden facilitar recursos técnicos y financieros; actuar como promotores y facilitadores, pero los procesos deben, en todo momento, ser sentidos como propios por los países y ser contruidos con la contribución de todos los sectores involucrados. Además, el diálogo debe conducir a la toma de decisiones consultadas y descentralizadas, sobre todo si se considera la cultura centralista de los países de la región. El diálogo Estado-sociedad civil será más profundo si el Estado funciona de un modo descentralizado. Así, la descentralización se transforma en un aliado estratégico de la sociedad civil, ya que posibilita el control ciudadano de la acción del Estado y la participación de la gente en su desarrollo. Por otra parte, no es realista ni necesario asignarle a un proceso de diálogo social la tarea de lograr, en el corto y mediano plazos, acuerdos y consensos en todas las áreas y sectores de la política social. Por el contrario, ésta debe ser selectiva y focalizada en proyectos, áreas y sectores clave para el progreso social. Una exigencia o expectativa maximalista y global conduciría a frustrar y hacer fracasar una valiosa iniciativa. El diálogo social debe ser entendido como un proceso, que tiene que vencer obstáculos muy arraigados en las sociedades latinoamericanas.

En definitiva, los procesos de diálogo social buscan romper con el pasado e iniciar una nueva forma de hacer política social en áreas y sectores clave para el desarrollo. Hacer política social de una manera participativa y consensuada en la cual los actores toman decisiones sostenibles en el largo plazo y enfatizan el bien común de la sociedad en su conjunto. Como todo cambio cultural, el diálogo requerirá un tiempo largo de maduración. Sin embargo, dado los beneficios que los procesos arrojan con perseverancia y construyendo sobre la experiencia y buenas prácticas, el cambio se producirá.

ANEXO

El rol que puede cumplir el BID

Nicolás Flaño Calderón

“Asegurar el consenso y la voluntad política es indispensable para el diseño y ejecución de los programas del Banco, especialmente cuando se involucra a varios poderes estatales y agentes de la sociedad civil. En este sentido, merecen especial atención las actividades de promoción y construcción de consensos (estudios, conferencias, talleres con una participación plural), que aunque no forman parte de la preparación de operaciones en sí mismas son indispensables para su puesta en marcha. Asimismo, cuando el caso lo requiera, se podrían promover algunas operaciones puntuales, con carácter piloto, que ayuden a demostrar la viabilidad de esta clase de actividades” (BID, 2000).

El BID ha tenido un rol visionario y protagónico al impulsar procesos de diálogo en los países de la región a partir del Octavo Aumento de Recursos, cuando se contrajo un mandato social.

Desde 1995 el BID ha promovido diversas iniciativas sobre la materia, como proyectos (por ejemplo DPS o Iniciativa Aylwin), conferencias, foros, seminarios y grupos de diálogo en los países. Todo esto ha dado lugar a reflexiones y acciones puntuales que hicieron reconocer en los países miembros del BID la necesidad de utilizar y difundir el diálogo como una nueva forma de hacer política social. De esta manera se produjo un acercamiento de los empresarios y la sociedad civil a las responsabilidades sociales de cada país y se comprometió su participación, junto con el gobierno, en las acciones para superar la pobreza, la marginalidad y la discriminación. Existe, entonces, una base sólida fruto de la experiencia de estos años para que el BID profundice la implementación del diálogo como instrumento de acción en las políticas sociales en los países de la región.

A partir de la experiencia del Proyecto Diálogo de Política Social y de reflexiones conjuntas con especialistas del Banco, pueden proponerse al BID algunas alternativas para profundizar el diálogo sobre políticas sociales. Primero, fomentar una reflexión más amplia del Banco con los países sobre el diálogo social con miras a establecer un proceso de diálogo permanente que incluya todas las iniciativas desarrolladas hasta la actualidad y dé lugar a nuevas iniciativas en la materia. Segundo, hacer del diálogo social una parte del proceso durante la definición de los programas del Banco con cada país. Tercero, lograr que el diálogo social alimente el proceso de programación y de políticas del BID y a la vez sea un elemento constitutivo del ciclo de proyectos de la institución. Cuarto, fortalecer los proyectos sociales del Banco para asegurar su sostenibilidad a través del diálogo con los sectores y actores pertinentes de cada país. Y, por último, para institucionalizar y consolidar el diálogo social, que éste sea una condición para el financiamiento por parte del BID de los proyectos sociales de los países miembros. Aun cuando una proposición de esta naturaleza puede ser considerada como una nueva condición para el otorgamiento de financiamiento, utilizar procesos de diálogo y de consenso en los programas que el BID financia es la forma más realista y segura para difundir y diseminar en la práctica los conceptos y la metodología del diálogo social y de esta manera ampliar la cobertura y lograr un impacto real en los países. De esta forma, el Banco haría una contribución pionera y radical en cuanto a implementar una nueva forma de hacer política social, que puede resultar más efectiva para avanzar en la superación de la pobreza, la marginalidad y la exclusión social.

REFERENCIAS

- Aylwin, P. 1995a. "Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social". Documento preparado para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague. Copenhague: PNUD.
- _____. 1995b. "Oportunidad y desafío...". Informe de la Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social. Santiago de Chile: BID, CEPAL, PNUD.
- _____. 2001. "Presentación al Grupo de Aprendizaje CDF (*Comprehensive Development Framework*)". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- BID. 2000. "Marco de referencia para la acción del Banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil". Documento elaborado por el Departamento de Planificación Estratégica y Políticas Operativas. Documento mimeografiado.
- Boeninger, E. 1997. *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Comisión Nacional de Desarrollo. 1998. *Bases para el plan de nación*. San Salvador: s.d.
- Iglesias, E. 1996. Reunión anual del Banco Interamericano de Desarrollo. Buenos Aires: BID.
- PNUD. 1999. "Los escenarios del futuro. Guatemala hacia el nuevo milenio". Guatemala: Visión Guatemala.
- _____. 1999. "Visión Nacional 2020". Panamá: PNUD.
- _____. 2002. "Los escenarios del futuro. Proyecto Visión Paraguay". Asunción: Litocolor S.R.L.

Página en blanco a propósito

Diálogos nacionales: lecciones aprendidas en diversas experiencias en América Latina*

*Daniel Zovatto** y Marcelo Varela-Erasheva****

*No juntamos nuestras ideas sino nuestros propósitos.
Y nos pusimos de acuerdo, entonces decidimos.
Popol Vuh, libro sagrado del pueblo Quiché de Guatemala.*

Desde la segunda mitad de 2000 el BM, la CEPAL-ILPES e IDEA Internacional, vienen llevando a cabo una serie de seminarios-taller, con el objetivo de analizar los principales procesos de diálogo nacional que se han desarrollado en América Latina durante los últimos años.

En este sentido, organizaron un primer seminario-taller regional en El Salvador (noviembre de 2000), el primero de su tipo en la región, en el cual se analizaron las experiencias de Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Perú, Colombia y Guyana, así como los procesos que estaban por iniciarse en Guatemala y México (BM e IDEA Internacional, 2000). Este primer evento fue seguido por una serie de seminarios-taller nacionales durante 2002: México (marzo) y El Salvador, Perú y Chile (abril). Finalmente, entre el 28 y el 29 de mayo de 2002 tuvo lugar en Santiago de Chile el segundo seminario-taller de carácter regional, en el cual se pasó revista desde una perspectiva comparada a las experiencias de México, El Salvador, República Dominicana, Costa Rica, Ecuador, Perú, Chile, Argentina, Paraguay y Brasil.

Sobre la base de las experiencias referidas, en este capítulo se presenta, en una primera parte, una serie de precisiones conceptuales y un repaso de las características y modalidades principales de los diversos procesos de diálogo nacional celebrados en América Latina. Asimismo, en la segunda parte, se identifican y

* Ponencia elaborada para el taller de trabajo “El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID”, desarrollado en Santiago de Chile el 30 y 31 de mayo de 2002.

** Director regional para América Latina del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional).

*** Director regional para América Latina del Proyecto Coalición por la Democracia.

sistematizan algunas de las lecciones más relevantes extraídas como resultado del rico intercambio efectuado en estos seminarios.

PRIMERA PARTE

Diferentes interpretaciones del concepto de diálogo

El término *diálogo*, del griego *dia* ('mediante') y *logos* ('palabra'): "mediante la palabra" o "el significado de la palabra", y del latín *dialogus*, es definido por la Real Academia Española como "la plática entre dos o más personas que, alternativamente manifiestan sus ideas o afectos", o también como la "discusión o trato en busca de avenencia" (Real Academia Española, 1992), donde *avenencia* se entiende como "convenio, conformidad y unión" (*Ibíd.*, 1992). Este concepto también ha sido definido como "el arte de pensar juntos".

Para los fines de este capítulo se entiende que *dialogar* implica compartir propósitos y aspiraciones, en una atmósfera de respeto, capaz de crear un espacio idóneo que permita llevar a cabo un autoexamen que abra las vías al entendimiento mutuo y al compromiso compartido para la acción. Estas definiciones, como puede observarse, distinguen claramente al diálogo de la discusión, del debate y de la negociación.

En lo que respecta específicamente a los diálogos nacionales, las diferentes experiencias en América Latina evidencian la existencia de procesos diversos agrupados bajo esta denominación común. En efecto, el término *diálogo nacional* posee múltiples interpretaciones, lo cual ha generado, por un lado, un debate importante y, por el otro, cierta confusión. Así, mientras en algunos países se ha considerado que los diálogos nacionales están íntimamente ligados a los procesos de planificación nacional, en otros, en cambio, se los ve como procesos *ad hoc* de cara a situaciones excepcionales que no han podido ser resueltas por los canales institucionales formales. En suma, en América Latina no existe ni una interpretación ni un modelo único de diálogo nacional (véase el recuadro 2.1).

Recuadro 2.1

DIFERENTES MANERAS DE ENTENDER LOS PROCESOS DE DIÁLOGO NACIONAL

- Mecanismo de consulta y catarsis.
- Método para la formulación de propuestas.
- Forma de concertación para la acción.
- Método para obtener apoyo a propuestas del gobierno.
- Mecanismo para lograr acuerdos sectoriales (laboral, educativo, salud, etc.).
- Forma de incidir en las grandes decisiones a escala nacional.
- Mecanismo ligado a procesos de planificación nacional.
- Mecanismo para superar situaciones de bloqueo político.
- Mecanismo para alcanzar la paz en situaciones de conflictos armados.

Cabe sin embargo recordar que el diálogo es una práctica fundamental de toda sociedad democrática. En este sentido, en circunstancias normales debería producirse y canalizarse por la vía institucional formal. No obstante, existen coyunturas especiales en las cuales un ejercicio participativo, inclusivo, abierto y plural de diá-

logo nacional (llevado a cabo en un ámbito distinto al de las instituciones estatales) es necesario o aconsejable.

Un examen comparado de la región latinoamericana evidencia que un número creciente de actores nacionales e internacionales viene incorporando, cada vez con mayor frecuencia, los procesos de diálogo en sus metodologías de trabajo como mecanismos idóneos para favorecer una mayor y más amplia participación social que fomente el sentido de propiedad ciudadana en la definición y el ejercicio de estrategias políticas y/o de desarrollo, así como para el diseño y la puesta en marcha de políticas sociales. De este modo, el diálogo, entendido como proceso, es el principal instrumento que permite reunir a los diversos actores nacionales para discutir las oportunidades y desafíos que enfrenta la democracia, así como para concebir y diseñar estrategias dirigidas a su fortalecimiento y consolidación.

Desde esta perspectiva, el diálogo brinda a los actores la oportunidad de interactuar de modo pacífico aun cuando se traten temas controversiales. Facilita, asimismo, la comprensión compartida de los problemas y la búsqueda del consenso. En otras palabras, los procesos de diálogo nacional son instrumentos participativos fundamentales tanto para la práctica de los más básicos principios de la democracia, la resolución de las diferencias, la construcción de consensos, como para su fortalecimiento y perfeccionamiento, y para el desarrollo.

Cabe advertir, sin embargo, que los diálogos nacionales constituyen a la vez un terreno y un método bastante novedosos. En efecto, recién a partir de los años noventa, pero sobre todo desde la segunda mitad de esa década, se han extendido las experiencias de diálogos, nacionales o sectoriales, políticos o sobre temas de desarrollo. Se está, por tanto, en una etapa de aprendizaje, donde existe poco conocimiento comparado.

Diferentes tipos de diálogo, sus modalidades y características

Tomar la decisión de recurrir a un dispositivo para construir consensos o adoptar resoluciones de manera colectiva sobre asuntos de interés público, responde en gran medida a una lectura refinada del contexto político, cultural y social de un país en particular. En otras palabras, “las características del entorno y la coyuntura sociopolítica y cultural de un país contribuyen de manera substancial a la determinación de los rasgos distintivos de cada ejercicio de diálogo nacional, en particular su función y sus objetivos, los mismos que están estrechamente vinculados a las causas u orígenes que generan la necesidad de un ejercicio de esta naturaleza” (Sojo, 2002).

Un buen número de países latinoamericanos ha llevado a cabo, en los últimos años, diversos procesos de diálogo nacional con la participación de representantes del gobierno, los partidos políticos, el sector privado, los sindicatos e instituciones de la sociedad civil. En algunos casos estos diálogos se vincularon, directa o indirectamente, a la definición de estrategias o políticas de desarrollo de largo plazo, como en México, El Salvador, Costa Rica, República Dominicana, Perú y Paraguay. En otros, se relacionaron con acuerdos en algún sector en particular, por ejemplo, la educación en Honduras o la pobreza en Paraguay, o fueron motivados por la necesidad de superar un bloqueo político, como en Argentina, Costa Rica, México, República Dominicana y Perú, o bien se vincularon a negociaciones para lograr la paz, como en El Salvador y Colombia. En algunos países, por ejemplo Brasil y Chile, el diálogo nacional se conduce por los canales institucionales tradicionales sin recurrir a una convocatoria extraordinaria.

Al estudiar los diversos procesos de diálogo nacional que han tenido lugar en América Latina desde el retorno de la democracia, puede observarse que éstos han respondido a situaciones tan diversas como el bloqueo político o la crisis de gobernabilidad, la adopción de estrategias nacionales de desarrollo o bien la promulgación de políticas sociales sectoriales.

Así, la experiencia latinoamericana comparada de las dos últimas décadas evidencia la coexistencia de diferentes tipos de procesos de diálogo nacional agrupados bajo diversas denominaciones: diálogos políticos, sociales, de construcción de escenarios cívicos y de marco integral de desarrollo, entre otros.

Diálogos políticos

Un primer tipo de diálogo es el dirigido a lograr pactos o acuerdos políticos. Dentro de esta primera tipología se encuentran diferentes modalidades: acuerdos de Estado y acuerdos de gobierno. Un antecedente extrarregional importante de este tipo de diálogo, que continúa teniendo una gran influencia en América Latina, es el que culminó con la suscripción de los Pactos de la Moncloa en España en 1977.

En algunos casos el objetivo buscado es llegar a un acuerdo para garantizar el ejercicio cómodo de la aplicación de las políticas del Poder Ejecutivo, independientemente de su congruencia con la demanda social y las necesidades de transformación democrática del Estado. En otros se busca que el acuerdo salvaguarde los intereses de las partes y tenga como objeto una política de dar y recibir, en donde cada sector de las élites políticas coloque uno o varios de los puntos y los intercambie por otros sin que interese el resultado y la congruencia del conjunto. Obviamente, estas modalidades deben ser vistas como desviaciones patológicas de lo que debe entenderse por un auténtico proceso de diálogo.

Lo deseable, por el contrario, es que el diálogo nacional cristalice en un pacto o acuerdo político bien definido sobre las formas del ejercicio democrático de gobierno, que contribuya a la definición de una agenda mínima congruente con los intereses de la sociedad, y que sienta las bases para el inicio de un intercambio fructífero entre los poderes, partidos, movimientos sociales y grupos de interés.

Cabe destacar que en muchos de los países de América Latina y el Caribe el diálogo no puede darse exclusivamente entre partidos. Es cierto que la democracia es una democracia de partidos y éstos son (y así deben ser vistos) actores clave del diálogo nacional; sin embargo, dada la crisis de representación y de credibilidad que viven dichas organizaciones, lo aconsejable es desarrollar un proceso de diálogo que vaya más allá de los partidos políticos y del Congreso, pero que deje bien claro que estos procesos en modo alguno deben ignorar, marginar o, peor aún, contribuir a un mayor debilitamiento de estas instituciones.

Consecuentemente, entre los resultados de un verdadero proceso de diálogo deben contarse el fortalecimiento del sistema representativo, la consolidación de los partidos políticos (sin los cuales la democracia es inviable), la armonización de las relaciones entre el Congreso y el gobierno, la defensa eficaz de los intereses sociales y, no menos importante, el mejoramiento de la calidad de la ciudadanía.

Como se señaló anteriormente, existen diversos tipos de acuerdos o pactos políticos: los que tienen que ver con la agenda de Estado y los que guardan relación con la agenda de gobierno. Esta diferencia es de capital importancia. La agenda de Estado recoge los problemas que afectan al país en su conjunto frente a realidades externas o bien ante propuestas que pretenden cambiar las bases estructurales del sistema político o económico-social. Por este motivo debe situarse por encima de

las diferencias ideológico-partidistas o de intereses sectoriales particulares ya que su objetivo es alcanzar acuerdos nacionales en torno a temas fundamentales. Por el contrario, la agenda de gobierno no sólo tiene una naturaleza cualitativamente distinta en cuanto al contenido, la temporalidad y la carga político-ideológica que le da forma, sino también en relación con los intereses parciales que contiene. En otras palabras, la agenda de gobierno es impulsada, con base en la legitimidad electoral, por el partido o coalición de fuerzas ganadoras en el momento de asumir el gobierno, lo que permite a los partidos perdedores colocarse en la oposición, con lo cual se abre el juego democrático.

Estos diálogos pueden tener un origen exclusivamente nacional, ser promovidos por algún organismo internacional, o bien tener un carácter mixto. Ejemplos de diálogos nacionales de tipo político son, entre otros, el “Encuentro Panamá 2000” (y sus antecedentes “Bambito I, II y III”) que tuvo lugar entre 1995 y 1996 (Solórzano Martínez, 1997); el “Diálogo Nacional” en República Dominicana entre 1997 y 1998 (Doré Cabral, 2002); el proceso de “Concertación en Costa Rica”, 1998-1999 (Vargas Pagán, 2002); el “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional” que viene llevándose a cabo en México desde el 2001 (Díez de Sollano, Eric y de Rames, 2002); el diálogo para lograr un “Acuerdo Nacional” en Perú en 2002 (Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional, 2002) y el “Diálogo Argentino” (Diálogo Argentino, 2002).

En cuanto a las organizaciones internacionales con experiencia en este tipo de diálogo cabe citar los casos de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de IDEA Internacional. El caso del PNUD, que cuenta con una destacada trayectoria en este ámbito, será analizado más adelante. En relación con la OEA, se destacan por su importancia la asistencia brindada para el “Acuerdo Nacional para la Reconciliación y el Desarrollo” en Surinam 1992-2000, así como la facilitación en la “Mesa de Diálogo”, instalada en 2000, dirigida a resolver la crisis política en Perú a raíz del fraude cometido por el gobierno del ex presidente Alberto Fujimori en las elecciones generales de ese mismo año; la iniciativa OEA-PROPAZ (Programa Cultura de Diálogo: Desarrollo de Recursos para la Construcción de la Paz) desarrollada en Guatemala y el “Diálogo Nacional para el Desarrollo” en Nicaragua 2000-2001 (Soto, 2002).

IDEA Internacional, por su parte, cuenta con la metodología Diálogo para el desarrollo democrático (IDEA Internacional, 2000) basada en la filosofía de que no es conveniente imponer los procesos de diálogo nacional desde afuera, sino que éstos deben estar arraigados localmente. A partir de esta premisa, IDEA propone, mediante un diálogo participativo e inclusivo, evaluar de forma compartida la situación actual y las perspectivas para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en un país determinado. Del mismo modo se puede avanzar en la identificación de mecanismos para la atención de las prioridades que el proceso demanda. Con base en este análisis compartido, surgido del proceso de diálogo nacional, IDEA, en su papel de facilitador y en estrecha colaboración con los actores locales, produce un documento con el diagnóstico de la situación nacional, la identificación de las prioridades en las diferentes áreas y el plan de acción para su atención. El objetivo fundamental es contribuir al fortalecimiento del proceso de democratización que se encuentra en marcha.

IDEA parte del fundamento de que a cada país le corresponde escoger, diseñar y establecer su propio proceso de diálogo nacional de acuerdo con sus respectivas circunstancias culturales, políticas e históricas. En suma, la cooperación que IDEA brinda en este campo es la de proporcionar espacios neutrales para el diálogo político a fin de facilitar la construcción de una agenda nacional basada en el consenso y dirigida al fortalecimiento de la democracia. IDEA ha acumulado una amplia ex-

perencia internacional en la aplicación de su metodología en Rumania, Burkina Faso, Nepal, Indonesia, Nigeria y Bosnia Herzegovina. En América Latina la ha empleado en Guatemala (1998) y Perú (2001-2002).

Diálogo social

Un segundo tipo es el diálogo social, que es promovido primordialmente por el BID en varios países de la región, entre ellos, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Nicaragua y Honduras.

Por diálogo social se entiende el proceso diseñado para formular e implementar políticas sociales de gobierno, que es el resultado de un consenso amplio al cual se arriba a través de metodologías participativas. El origen de estos diálogos sociales se encuentra en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, Dinamarca) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, China). El BID ha recorrido un largo camino en este ámbito, iniciado a principios de la década de 1990, y desarrolló diferentes modalidades e instrumentos. Una de ellas es la iniciativa Emmeij, la cual, pese a la calidad de sus investigaciones, nunca llegó a aplicarse plenamente. Otras conocidas como “encerronas”, son encuentros de alto nivel reservados exclusivamente a una élite, en su mayoría representantes del gobierno. Finalmente, el DPS, que se llevó a cabo con el asesoramiento del ex presidente de Chile, Patricio Aylwin, y la Corporación Justicia y Democracia.

El objetivo principal de estos diálogos es promover un intercambio amplio e informado entre el gobierno, los partidos políticos, la sociedad civil y el sector privado sobre política social y de género, con el fin de facilitar la creación de consensos y avanzar en el diseño y ejecución de reformas sociales. Sus objetivos específicos son: promover en la sociedad la necesidad de alcanzar consensos entre el gobierno y los actores sociales para implementar reformas sociales; situar los temas de reforma social y de género como una prioridad en la agenda de reforma de los países; crear un espacio de diálogo que permita fortalecer la capacidad de los participantes para analizar problemas y encontrar opciones consensuadas; colaborar con los países en el establecimiento de mecanismos de diálogo, orientados a lograr acuerdos amplios y duraderos sobre programas de reforma social; y mostrar una nueva manera de formular políticas públicas, en la que los distintos actores trabajen en colaboración y tengan una responsabilidad compartida, con el propósito de que la experiencia pueda aplicarse a otros temas prioritarios del país.

La importancia del diálogo social radica en la convicción de que el éxito de las reformas sociales depende de una serie de factores, entre ellos, el tiempo y una amplia base de apoyo político y ciudadano; la capacidad para superar las dificultades de los actores políticos y sociales para dialogar y acordar cursos de acción; y el reconocimiento tácito de la importancia de llegar a soluciones basadas en el consenso que ayuden a aislar (“blindar”) de contaminación política partidista los procesos de reforma sobre políticas sociales de importancia.

En cuanto a las lecciones que surgen de los diversos procesos de diálogo social llevados a cabo en los países arriba citados, cabe mencionar por su importancia las siguientes, extraídas de Fernández, Flaño y Piazze (2002):

- *La institucionalización de doble vía.* Por un lado, es preciso institucionalizar en el BID estos procesos de diálogo social de manera tal que los mismos formen parte de la programación de las actividades del Banco en el país respectivo. Es reco-

mendable, asimismo, que exista una sola instancia en el BID que tenga a su cargo la coordinación y orientación de las varias iniciativas de diálogo social que son promovidas por la institución. Por el otro, es también importante institucionalizar en el país estos procesos mediante la adopción de leyes y normas que faciliten el diálogo y la participación ciudadana.

- *El fortalecimiento de los actores nacionales.* Es fundamental el apoyo al mejoramiento de la gestión social del gobierno y a las entidades relevantes de la sociedad civil, con el objetivo de aumentar su representatividad y optimizar su capacidad para presentar propuestas. Los procesos deben también reconocer y valorar las experiencias nacionales en esta materia y orientarse a estimular mecanismos más permanentes de diálogo. Es igualmente prioritario fortalecer la confianza de todos los actores en la sociedad, así como potenciar el deseo y la voluntad de la gente de participar.
- *La relación con el Congreso.* Los procesos de diálogo social deben ser funcionales y complementarios –no sustitutivos– del mecanismo de formación de las leyes, por lo cual es recomendable facilitar la interacción de los parlamentarios con la base social que representan.
- *El papel de los medios de comunicación.* Es aconsejable sensibilizar a los medios de comunicación con el objetivo de facilitar el desarrollo de una cultura de diálogo, basada en la difusión de la información y de posibilitar el acceso a los medios de la pluralidad de visiones de los diferentes actores.
- *La importancia del seguimiento.* Cuanto más exitoso sea el proceso más seguimiento será necesario. En esto juega un papel clave la representación del BID en el país respectivo. Es conveniente, asimismo, definir con los actores relevantes las actividades de seguimiento y apoyo al proceso de diálogo.
- *La necesidad de alianzas.* Es recomendable tejer alianzas con otras entidades internacionales, así como fomentar la cooperación bilateral para hacer más eficaces los apoyos a los procesos de diálogo.

La construcción de escenarios cívicos

Un tercer tipo de diálogo es el promovido por el PNUD bajo la modalidad de “construcción de escenarios cívicos”. En las dos últimas décadas este Programa ha promovido en América Latina diferentes tipos de diálogos y procesos de concertación. Entre ellos, “Encuentro Panamá 2000” (con sus antecedentes “Bambito I, II y III”); “Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra” en Guatemala (2000); y “Diálogo Argentino”.

En efecto, desde inicios de 2000 el PNUD viene poniendo en práctica la “construcción de escenarios cívicos”, cuyo objetivo es generar liderazgo para cambiar el curso de la historia de un país. La metodología se basa en la conformación de un grupo de líderes influyentes –un microcosmos de la sociedad que represente a los principales actores sociales– que trabajan juntos para descubrir lo que ha sucedido, lo que puede pasar, lo que debería suceder en su país y lo que ellos deben hacer para promover esa visión. A través de un proceso estructurado de acción y reflexión entre ellos y con otros líderes sociales, construyen un entendimiento compartido y el compromiso necesario para lograr, en adelante, un futuro mejor.

Esta metodología, que busca el fortalecimiento de las instituciones democráticas en América Latina, parte del supuesto de que fuerzas sociales divisorias internas así como fuerzas de la economía global fragmentan y restan poder a las democracias latinoamericanas colocándolas bajo tremendas presiones. En estas cir-

cunstancias y dado el legado de conflictos violentos que existen en la región, hay una gran necesidad de comprometer a la sociedad civil en el esfuerzo de construcción de instituciones que puedan soportar tales presiones. Tanto para evitar la violencia como para encontrar soluciones posibles para problemas muy complejos, todas las partes –especialmente aquellas usualmente excluidas– necesitan participar para vislumbrar, comprometerse y desarrollar el futuro colectivo. Y éste es el papel clave que un diálogo con múltiples actores juega en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

El proceso de diálogo democrático que el PNUD busca desarrollar y promover tiene ciertas características: i) compromete a gente de diversos sectores de la sociedad civil y de las instituciones gubernamentales e incluye a grupos que generalmente han estado excluidos como, por ejemplo, mujeres e indígenas; ii) los asuntos que se abordan son transinstitucionales, dado que son muy amplios para entrar en el campo de una sola institución; y iii) el diálogo está conectado a la acción en la medida en que los participantes emergen del proceso con un sentido compartido de propósito, compromiso por un futuro común y pasos acordados para desarrollar el futuro deseado.

Actualmente, la oficina regional del PNUD para América Latina y el Caribe (UNDP/RBLAC) continúa trabajando en colaboración con un equipo conformado por Generon, Society for Organizational Learning (SOL) y el Instituto Tecnológico de Massachussets (MIT, por sus iniciales en inglés). Generon es la empresa pionera en aplicar la metodología de construcción de escenarios, inicialmente desarrollada por la Royal Dutch/Shell, en el proyecto de escenarios de Mont Fleur (Sudáfrica). SOL es una comunidad de aprendizaje global dedicada al avance del conocimiento sobre el cambio institucional fundamental por medio de la integración de investigación, acción y construcción de capacidades. Se originó en el centro de aprendizaje organizacional del MIT y mantiene vínculos cercanos con él a través de su membresía.

El Proyecto de Diálogo Democrático funciona actualmente en al menos seis países de América Latina y el Caribe. La oficina en Guatemala y Generon proporcionan apoyo técnico a grupos que quieren planificar y ejecutar iniciativas de diálogo.

Marco integral para el desarrollo

Una cuarta modalidad de diálogo es la que promueve el Banco Mundial bajo el esquema del “Marco Integral de Desarrollo” (MID), también conocido como Comprehensive Development Framework (CDF) (Wolfensohn, 1999; World Bank, 2001). El MID/CDF promueve la realización de diálogos nacionales como instrumentos para alcanzar consensos en torno a una visión de país de largo plazo, que contemple las principales prioridades nacionales.

El MID/CDF se basa en cuatro principios fundamentales relacionados entre sí: i) busca generar una visión y estrategia holística de largo plazo; ii) debe ser el producto de un proceso nacional participativo e inclusivo, de amplia base ciudadana; iii) requiere una colaboración entre los principales actores (gobierno, sector privado, sociedad civil y agencias de cooperación); y iv) procura alcanzar una mayor precisión y concentración en los resultados del desarrollo.

El punto de partida es la elaboración de un diagnóstico nacional o estado de situación y luego se realiza un mapeo de los actores y de lo que hace cada uno, es decir, una identificación de los vacíos que existen, las posibilidades de sinergia, duplicaciones de esfuerzos –tanto de la cooperación internacional como dentro del

propio gobierno—, etcétera. A partir de allí se enfrenta el desafío de elaborar la propuesta o visión de país de largo plazo (20 a 25 años) con sus metas, a fin de establecer claramente hacia dónde conducir el país. Pero lo fundamental es que esta visión de país debe resultar de un amplio consenso obtenido por medio de un proceso de diálogo nacional abierto, participativo, inclusivo y plural. Y es precisamente dentro de esta visión de largo plazo (que sirve de marco de referencia), donde deberían inscribirse los sucesivos planes de gobierno y sus respectivos presupuestos.

La justificación más importante de este tipo de enfoque es la necesidad de aplicar políticas de largo plazo para lograr resultados significativos en el desarrollo. La experiencia comparada muestra que cambios bruscos en las políticas de un gobierno a otro han tenido consecuencias negativas sobre el proceso de desarrollo y por ende deben evitarse.

En los seminarios llevados a cabo conjuntamente por el BM, CEPAL-ILPES e IDEA se ha constatado que existe un número importante de países latinoamericanos que se esfuerza por establecer una visión de país de largo plazo o bien un marco integral de desarrollo. Forman parte de este grupo, entre otros, México, Chile, Brasil, Perú, Paraguay, Bolivia, El Salvador, Costa Rica, Honduras y República Dominicana.

Todos estos países tienen una estrategia de desarrollo o plan de gobierno de corto a mediano plazo para los cuatro a seis años subsiguientes. En algunos pocos casos (Brasil y Chile, por ejemplo), estos planes se han basado en una estrategia de largo plazo. La modalidad más común es elaborar primero un plan de gobierno (con base en la plataforma electoral del candidato presidencial victorioso) para luego diseñar una estrategia o visión que cubra un plazo más largo (México y El Salvador). Sin embargo, el nexo que existe entre la inversión pública y la estrategia de desarrollo de largo plazo es endeble en la mayoría de los países. El hecho de que el presupuesto sea de corto plazo y típicamente rígido constituye un obstáculo importante por resolver.

IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO NACIONAL

En casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe se comparte la visión de que en los últimos años el proceso de desarrollo se ha regido fundamentalmente por políticas económicas que siguieron en esencia las ideas del Consenso de Washington de 1990 (disciplina fiscal, liberalización del comercio, privatización, apertura a la inversión directa del extranjero, entre otras) las cuales no se han traducido en mejoras permanentes en la calidad de vida para la gran mayoría de la población. Ante esta situación, se busca complementar la política económica con reformas institucionales más profundas, mayores derechos y seguridad para la inversión privada, intervenciones directas para reducir la pobreza y creación de mecanismos para proporcionar mayor seguridad jurídica y ciudadana.

Se ha difundido asimismo la convicción de que soluciones basadas en la participación y el consenso y que cuentan con una amplia base de legitimidad ciudadana contribuyen a “blindar” los procesos de reforma importantes contra la contaminación política partidista. De este modo las transformaciones se convertirían en políticas de Estado y no tan sólo en políticas del gobierno de turno, lo que aumenta su viabilidad y perdurabilidad en el largo plazo. Existe acuerdo, asimismo, en que el carácter abierto, participativo, inclusivo y plural de estos procesos aumenta el sentido de propiedad ciudadana de las reformas, fortalece la participación, a la vez que da presencia y voz en materias que tradicionalmente han estado reservadas exclusivamente a la clase política o a grupos de interés minoritarios influyentes.

Recuadro 2.2**ATRIBUTOS DE UN PROCESO DE DIÁLOGO NACIONAL**

- Contribuye a consolidar la democracia.
- Integra a los distintos actores nacionales en torno a objetivos comunes.
- Facilita la evaluación del ritmo del desarrollo democrático.
- Posibilita identificar áreas prioritarias para la mediación y la articulación de programas adecuados de cooperación.
- Permite evaluar el impacto de la cooperación externa.
- Contribuye a guiar el debate sobre la democratización.
- Permite identificar eventuales deficiencias en el sistema político.
- Hace posible forjar un consenso nacional sobre las prioridades del desarrollo.
- Contribuye a lograr un acuerdo acerca de las acciones que se deben emprender.

Lo que se busca mediante un proceso de diálogo es generar confianza, compromiso, certidumbre, estabilidad política y económica, y seguridad jurídica con el propósito de alentar la inversión del sector privado (nacional e internacional) para generar crecimiento económico sostenido, sin el cual nada es posible (*véase* el recuadro 2.2). Otra razón que justifica su empleo, tal y como surge del Acuerdo de Monterrey de 2002, es que aquellos países que cuenten con una visión de país de largo plazo como referencia a una estrategia de desarrollo, tendrán mejores posibilidades de lograr mayor apoyo financiero por parte de los organismos internacionales.

DIFERENTES ORÍGENES Y CAUSAS DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO NACIONAL

Un proceso de diálogo puede originarse por diferentes razones. Puede surgir con el objetivo de diseñar una visión de país compartida y de largo plazo, con el fin de superar una situación de bloqueo político, o bien con la finalidad de alcanzar un acuerdo que permita iniciar la reconstrucción de una sociedad dividida por un conflicto armado. El diálogo nacional también puede nacer en situaciones de crisis o cambios profundos que exigen acercamiento y comprensión entre las partes o ante demandas crecientes de la sociedad civil, ya sea en busca de soluciones o de espacios para la participación (*véase* el recuadro 2.3).

Recuadro 2.3**ORÍGENES Y CAUSAS DE LOS PROCESOS DE DIÁLOGO NACIONAL**

Los orígenes pueden rastrearse en:

- Crisis de legitimidad de la institucionalidad democrática.
- Problemas de representación.
- Crisis de gobernabilidad.
- Conflictos ante el bloqueo de una sociedad.

Las causas para iniciar un proceso de diálogo pueden ser:

- Diseñar una visión compartida del país de largo plazo, que sirva de marco de referencia para la estrategia de desarrollo.
- Generar consensos amplios en torno a políticas públicas sectoriales.
- Suscitar confianza en sociedades profundamente divididas y/o polarizadas.
- Institucionalizar la participación de la sociedad civil.
- Consolidar la paz en situaciones de posconflicto.

Como puede observarse en el recuadro 2.3, las causas son muchas y diversas. En algunos casos, se encuentran en la crisis de gobernabilidad que atraviesa el país como pareciera en República Dominicana, México, Perú y Argentina, entre otros.

En efecto, según Carlos Doré Cabral, quien tuvo a su cargo la dirección del “Diálogo Nacional” en República Dominicana durante el gobierno del presidente Leonel Fernández, el factor principal que precipitó el diálogo fue la realidad sociopolítica que amenazaba significativamente la gobernabilidad democrática y cobró fuerza antes del inicio de ese proceso de participación social. Este proceso culminó con el paro general del 11 y 12 de noviembre de 1997, una semana antes del decreto que anunciaba la creación de una comisión organizadora del diálogo nacional¹.

En el caso de México, la situación de gobierno dividido que resultó de las elecciones de julio de 2000 llevó al presidente Vicente Fox a proponer la firma de un “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional”, que se materializó el 7 de octubre de 2001, con el objetivo de conciliar el cambio con estabilidad política, pluralidad, eficiencia gubernamental, certidumbre económica y desarrollo nacional (Díez de Sollano, Eric y de Rames, 2002).

Una situación similar llevó al presidente Alejandro Toledo a convocar el diálogo para lograr el “Acuerdo Nacional” en el caso de Perú. Por su parte, en Argentina la grave situación política, económica y social (que produjo el cambio de cinco presidentes en 15 días entre fines de diciembre de 2001 y principios de enero de 2002) llevó al entonces presidente Eduardo Duhalde a solicitarle a la Iglesia Católica y al PNUD ayuda en la convocatoria y puesta en marcha de un diálogo nacional.

LOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE LOS DIÁLOGOS NACIONALES

Como puede apreciarse, a partir de lo expuesto sobre las diversas experiencias latinoamericanas en materia de diálogos nacionales, no existe una modalidad, patrón común o tipo ideal para organizar dichos ejercicios. Consecuentemente, la determinación de la agencia u órgano responsable del diseño y conducción de los diálogos tampoco responde a una idea preconcebida, sino que, por el contrario, cada experiencia ha sido adecuada a las particularidades propias de cada sociedad en la cual se desarrollaría.

No obstante, ha sido posible identificar que en casi todos los casos, la elaboración de la visión y estrategia de largo plazo ha surgido de la Presidencia de cada país o de alguno de los ministerios. Cabe señalar que los ministros de Hacienda o Finanzas se han mostrado, hasta ahora, reacios a participar en estos procesos, por lo que es importante hacer esfuerzos para lograr un mayor nivel de compromiso y participación de parte de estos funcionarios.

A partir de estas consideraciones preliminares, se presentarán distintos casos de diálogo que ilustran diversas opciones sobre la institución, órgano o agencia encargada de llevar adelante cada experiencia.

1 “El modelo de diálogo que se tuvo en cuenta fue la experiencia de Bolivia. Sin embargo, en el caso de República Dominicana la urgencia de la convocatoria al diálogo nacional, por las circunstancias difíciles que el país atravesaba desde el punto de vista político, determinó un considerable nivel de improvisación. Por ello, el diálogo enfrentó, asimismo, un clima de recelo y desconfianza de parte de varios actores (quienes no creían en la buena fe del gobierno y pensaban que era una estrategia de éste para ganar tiempo) así como la no participación del principal partido de oposición, el Partido Revolucionario Dominicano (PRD), hoy en el gobierno, ni de los sindicatos” (Doré Cabral, 2002).

Para el caso de la República Dominicana, la Comisión Organizadora del Diálogo Nacional, conformada por once ciudadanos, se creó por decreto del Poder Ejecutivo Nacional. Ésta fue integrada por el propio Presidente de la República, dos funcionarios de gobierno y ocho personalidades provenientes de las universidades, Iglesias, organizaciones no gubernamentales, sector empresarial y medios de comunicación, entre otros, que fueron convocados a título individual. A pesar de su carácter plural, la Comisión no estuvo exenta de críticas debidas fundamentalmente a su creación por vía de un decreto ejecutivo.

De manera similar en El Salvador, la Comisión Nacional de Desarrollo se estableció en 1997 por convocatoria del presidente del país, con el mandato expreso de proponer la agenda inicial de discusión y de organizar el proceso de consulta que permitiera visiones concertadas sobre el futuro nacional en el mediano y largo plazos. La integraron seis personas a título individual, que representaban distintas posiciones ideológicas. Es importante destacar que la Comisión se constituyó como una instancia autónoma e independiente de carácter ciudadano, pluralista y flexible.

En el caso del Perú, la iniciativa tuvo su origen en el Poder Ejecutivo y la responsabilidad política de la conducción del diálogo, a nivel del gobierno, le correspondió a la presidencia del Consejo de Ministros. Asimismo, el gobierno solicitó a una organización de la sociedad civil, Transparencia, actuar como secretaría técnica del proceso de diálogo para lograr el “Acuerdo Nacional”. La mesa se integró con representantes del gobierno, los partidos políticos con representación parlamentaria, los sectores empresarial y sindical, los frentes regionales y las Iglesias. Se destaca en este caso, la conformación de un Consejo Consultivo para apoyar el proceso integrado por cinco personalidades internacionales y tres nacionales.

En el caso de México, el “Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional” fue el resultado de la evolución política reciente y del reconocimiento tanto del gobierno federal como de los partidos políticos de que ante una gran fragmentación en ambas cámaras legislativas resultaba ineludible alcanzar acuerdos básicos para impulsar el desarrollo y cumplimiento de una agenda que hiciera posible la gobernabilidad del país. Sobre la base de estas reflexiones se firmó el acuerdo entre el gobierno y los partidos políticos con representación legislativa el 7 de octubre de 2001. A diferencia de otros casos, se trató de un acuerdo negociado entre el Secretario de Gobernación y representantes de los partidos políticos con representación en el Congreso, al que luego se invitó a adherirse a los sindicatos y empresarios.

LOS OBJETIVOS DEL DIÁLOGO NACIONAL

En República Dominicana el “Diálogo Nacional” fue el instrumento mediante el cual el presidente Leonel Fernández trató de recuperar la gobernabilidad democrática que estaba comprometida debido a una crisis sociopolítica existente durante toda la década de 1990. Los objetivos específicos fueron varios: i) organizar una amplia discusión general acerca de los retos que enfrentaría República Dominicana en el siglo XXI; ii) discutir los distintos enfoques que había en el país acerca de los principales problemas que afectaban a la sociedad en aquel momento y de cara al nuevo siglo; y iii) unificar las propuestas de soluciones a estos problemas presentadas públicamente en el período 1990-1997.

En el caso de México, el propósito medular fue la búsqueda de acuerdos básicos para impulsar el avance y cumplimiento de una agenda que permitiera la gobernabilidad del país. A partir de este punto se definieron dos tipos de objetivos en materia de desarrollo nacional. Los de largo plazo están contenidos en el documen-

to “Visión de México en el año 2025”, que pretende desarrollar a través de la sociedad civil mexicana la visión de nación que los mexicanos desean tener para el 2025 y las líneas estratégicas para hacerla realidad. Este documento contiene escenarios alternativos sobre la evolución del país entre 2000 y 2025, con cortes temporales para los años 2005, 2015 y 2025. En suma, su propósito fundamental es construir un gran consenso nacional ciudadano sobre la dirección que México debe seguir para su desarrollo y por ese motivo ha sido concebido como un ejercicio altamente participativo e inclusivo, abierto a todas las corrientes de pensamiento, partidos políticos y segmentos de la población. Por otra parte, los objetivos de mediano plazo están incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), que contiene las metas y estrategias fijadas por el actual gobierno. De este plan nacional se originan los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales, que se constituyen en los planes operativos para el cumplimiento de los objetivos y metas planteados para 2006.

En el caso de El Salvador, cuyo proceso no nace en respuesta a una crisis, sino ante una iniciativa del presidente Armando Calderón Sol en 1997, cuando existían dificultades para la gobernabilidad, el propósito fundamental del ejercicio fue el establecimiento de un espacio para que todos los líderes alcanzaran una actitud concertadora para buscar soluciones de largo plazo que se tradujeran en políticas de desarrollo.

La experiencia de la Mesa de Concertación de 1998 en Costa Rica siguió el objetivo propuesto por el presidente Miguel Ángel Rodríguez, quien planteó: “...es más importante detenerse en la exigencia de un proceso de diálogo amplio y democrático en el cual podamos establecer las verdaderas bases de nuestro proyecto como país, en el plano económico, político y social” (Vargas Pagán, 1998). A partir de ese objetivo amplio el diálogo se organizó en torno de tres grandes ejes: la participación como fortalecimiento de la democracia, la educación como eje del desarrollo y la productividad como motor de la economía.

Las varias experiencias llevadas a cabo en Panamá, si bien pueden identificarse por separado en el tiempo, respondieron a una lógica de proceso que procuraba el fortalecimiento de la democracia recuperada en 1989. Así, en un primer momento la Comisión de Justicia y Paz convocó a los partidos políticos a un diálogo con el objetivo de generar un espacio de distensión y confianza ante las elecciones que tendrían lugar en mayo de 1994. Por su parte, la oficina local del PNUD, en estrecha coordinación con la Comisión, convocó a los encuentros “Bambito I y II” con el propósito de crear un ambiente de confianza en el proceso y los resultados electorales, con miras a robustecer y consolidar la transición a la democracia. Concretamente “Bambito I” buscaba romper los niveles de confrontación y establecer una Agenda de Estado y “Bambito II”, aparte de quebrar la confrontación, pretendía la ratificación de los acuerdos de “Bambito I”. Por su parte “Bambito III”, cuyos resultados no son considerados del todo positivos, pretendía alcanzar dos objetivos: institucionalizar el diálogo político para convertirlo en un proceso permanente conducido por actores políticos y sociales nacionales, y alcanzar acuerdos bilaterales entre el gobierno y la sociedad civil en relación con políticas sociales específicas. Finalmente en 2000 el PNUD convocó nuevamente a un ejercicio de diálogo, “Encuentro Panamá 2000”, que mediante un modelo sistémico de negociación en condiciones de estabilidad política tuvo como finalidad construir y diferenciar una Agenda de Estado y una de gobierno.

El proceso de diálogo para lograr el “Acuerdo Nacional” en Perú tuvo como objetivo principal, en una situación de retorno a la democracia, alcanzar un consenso nacional sobre políticas nacionales de largo plazo. Finalmente, el “Diálogo

Argentino” tuvo el objetivo general de “recuperar la confianza de los argentinos en sí mismos y relanzar el potencial del país” y también de reconstruir la paz social y garantizar la sostenibilidad de la democracia a partir de la continuidad de las instituciones, entre otros.

SEGUNDA PARTE

En esta parte del capítulo se presentan algunas de las principales lecciones que surgen de esta investigación, así como de los seminarios-taller celebrados por el BM, IDEA Internacional y CEPAL-ILPES. Cabe advertir que este recuento de lecciones no pretende en modo alguno agotar el tema sino constituir una primera aproximación comparada sobre esta reciente, compleja e importante cuestión.

Para la finalidad de la exposición, se han sistematizado las lecciones en torno a seis aspectos principales: el diseño del proceso; los actores; la agenda; la toma de decisiones, la naturaleza de los acuerdos y los mecanismos de seguimiento; la relación entre el diálogo nacional y los órganos formales de la democracia representativa; y el papel de los organismos internacionales.

El diseño del proceso

- No hay un diseño o modalidad única de diálogo nacional ni de los enfoques y metodologías para ponerlos en práctica.
- Los procesos de diálogo nacional se ven fuertemente influidos por la coyuntura política, la calidad de las instituciones, el sistema de partidos políticos, la calidad de las élites y el grado de madurez de la sociedad civil. Por esta razón, cada país debe encontrar su propio camino. De ahí la importancia que los procesos sean generados desde adentro y aprovechar al máximo los recursos locales (experiencia y capacidad profesional).
- Hay que evitar las ambigüedades o zonas grises que puedan prestarse a interpretaciones controversiales.
- Es fundamental contar con reglas de juego claras, en especial las relacionadas con la definición de conceptos operativos, los mecanismos y procedimientos de resolución de conflictos.
- Los diálogos nacionales deben ser flexibles en su diseño, organización e implementación para adaptarse adecuadamente a los diferentes contextos y a los cambios de las condiciones originales. La flexibilidad demanda alta dosis de creatividad pero no de improvisación.
- El diálogo debe ser concebido como un proceso de largo plazo. Uno de los desafíos más importante es la supervivencia del proceso y de los acuerdos de un gobierno a otro.
- Se debe generar y mantener un clima de confianza entre los actores y la sociedad. Entre los actores debe existir un diálogo respetuoso y abierto al intercambio franco. En relación con la sociedad, hay que dotar al proceso de credibilidad pública; es decir, los pactos entre las fuerzas políticas y sociales deben celebrarse con total transparencia.
- Todo ejercicio de diálogo debe fundamentarse en información confiable y uniforme para todos los actores del proceso. Uno de los grandes problemas que tienen los diálogos nacionales en América Latina es que cada sector discute en defensa de sus intereses y sus verdades.

- La ciudadanía en general y los medios de comunicación en particular, deben tener amplio acceso a la información. Ambos están llamados a jugar un papel responsable en favor del proceso, especialmente los medios como informadores y generadores de opinión.
- Es importante que el diálogo nacional no quede limitado a la capital o a las principales ciudades sino que llegue a todo el país. Las visiones y propuestas, incluso dentro de un mismo sector, suelen diferir según la región de que se trate. Además, las dimensiones territoriales de la exclusión son cada vez más preocupantes. La mayoría de los países latinoamericanos se caracteriza por tener un centralismo generalizado y una concentración de la actividad económica y del poder. Asimismo, los gobiernos locales suelen ser débiles y no están plenamente integrados en el proceso de desarrollo.
- Los procesos de diálogo nacional deben contar con mecanismos para registrar su memoria institucional con el fin de facilitar su continuidad.
- Los procesos presentan beneficios y riesgos. Si el proceso fracasa las consecuencias pueden ser muy graves para el gobierno, el país y para futuros procesos de diálogo nacional. En la mayoría de las experiencias latinoamericanas los resultados han sido más modestos de lo previsto. En algunos casos, los procesos arrojaron logros concretos, pusieron en marcha un nuevo estilo de gobernar y permitieron un rico intercambio de experiencias entre los diversos actores.

Los actores del proceso

- El proceso no es del gobierno pero no puede hacerse sin él ni en su contra. El gobierno y la totalidad de los sectores que participan deben ser firmes y estar sinceramente comprometidos. Hay que inculcar en los actores el concepto de *responsabilidad compartida*.
- El proceso debe beneficiar al país en su conjunto. Ni el Ejecutivo ni ninguno de los actores debe tratar de sacar provecho unilateral del mismo.
- Todos los actores deben saber y estar preparados para escuchar y aceptar que el otro o los otros tienen también parte de la razón.
- Hay que garantizar igualdad de condiciones a todos los actores. Es importante evitar que las diferencias entre ellos, en función de la experiencia, la capacidad y los recursos disponibles, provoquen un desequilibrio que afecte el sentido de ganador-ganador que debe prevalecer durante el proceso.
- La identificación y selección de las organizaciones de la sociedad civil, por ser numerosa, heterogénea y compleja, es muy importante. Entre las principales modalidades de convocatoria se destacan tres: amplia en la que se invita a todos sin exclusión; restringida o limitada a un número reducido; y de autoselección dentro de cada sector.
- Hay actores que suelen jugar como facilitadores del diálogo, testigos de honor, etc. En la experiencia latinoamericana la Iglesia Católica ha jugado un papel destacado (por ejemplo en Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Argentina, entre otros países). Las universidades y las defensorías de los habitantes también han cumplido un rol importante.
- Pese a que el sector privado juega un papel clave en el desarrollo de la región, su participación no ha sido fácil dado que le cuesta vincularse y adaptar su *modus operandi* –influir en la elaboración de políticas públicas en los “encuentros de palacio”– al espacio amplio y abierto de los diálogos nacionales.

La agenda del diálogo

- El diálogo nacional debe girar en torno a las agendas reales, que tienen que incluir tanto los temas fáciles como los difíciles o controversiales. Por ello, la secuencia entre temas es importante y debe establecerse en función de las prioridades y particularidades de cada proceso. Una agenda mal estructurada es proclive a exacerbar las diferencias entre los actores.
- Es ideal diseñar una agenda comprensiva que permita avanzar progresivamente de temas fáciles a controvertidos. Hay temas ineludibles pero controversiales que si son ubicados al inicio del proceso pueden provocar una radicalización que amenace la continuidad del diálogo.
- Para garantizar la coherencia y solidez de los acuerdos alcanzados es importante estructurar la agenda de manera integrada, asegurando la interrelación entre los diferentes temas que integran una estrategia (institucionales, sociales, macroeconómicos, de infraestructura, entre otros).

La toma de decisiones, la naturaleza de los acuerdos y los mecanismos de seguimiento

- En gran medida, el éxito o el fracaso del proceso depende de establecer con claridad qué se entiende por consenso y procedimientos para regular la toma de decisiones y el manejo del disenso.
- Hay que evitar acuerdos del tipo lista de mercado, ya que pueden generar explosión de demanda.
- Los acuerdos no deben ser simples declaraciones de buena voluntad sino tener objetivos, calendarios y compromisos muy precisos. Por ello es importante identificar su viabilidad y analizar la vinculación entre los acuerdos y su traducción presupuestaria.
- No todos los acuerdos deben ser de carácter obligatorio, ya que ello podría generar un conflicto con los poderes constitucionales. Algunos pueden constituir recomendaciones legítimas para que el gobierno convierta en políticas públicas. En otros casos pueden ser recomendaciones dirigidas al Congreso para que éste, previo examen y discusión, las convierta en leyes y les otorgue contenido presupuestario. En todos los casos es muy importante que los acuerdos respeten las competencias de las autoridades constitucionales.
- Los mecanismos de seguimiento y control son fundamentales para asegurar el cumplimiento de los acuerdos. La claridad de metas y objetivos junto con la disponibilidad de información permite establecer una relación sistemática y transparente entre el gobierno y los ciudadanos para seguir y evaluar su cumplimiento.

Relación con los órganos formales de la democracia representativa

- Las crisis de representación y de gobernabilidad demandan procesos de diálogos nacionales que vayan más allá de los partidos políticos y el Congreso, pero que en modo alguno los ignore o contribuya a debilitarlos.
- Los procesos de diálogo deben fortalecer el sistema democrático representativo, ayudar a consolidar un buen sistema de partidos políticos, contribuir a equilibrar las relaciones entre Congreso y gobierno, garantizar la defensa eficaz de los intereses sociales y propiciar una mayor participación ciudadana.

- La relación entre los acuerdos logrados en la mesa de diálogo y el Congreso es un factor clave. Esta relación constituye un proceso de negociación que se vuelve más complejo cuando el Ejecutivo no tiene la mayoría en el Congreso. De ahí la importancia de garantizar la presencia del gobierno y de los congresistas desde las fases iniciales del proceso de diálogo o concertación. De lo contrario, se corre el riesgo de que los acuerdos queden en el “aire” debido a la falta de respaldo posterior en el seno del parlamento. En otras palabras, el riesgo mayor que se corre es que los acuerdos no tengan traducción legal o presupuestaria, y por lo tanto, no se conviertan en política pública. De ahí que sea imperativo unir el planeamiento con la formulación presupuestaria.

Los organismos internacionales

- El papel de los organismos internacionales varía en función de cada proceso. Mientras en algunos casos éstos no han participado, en otros, su participación (asistencia metodológica, facilitación, recursos, rol de garantes o “testigos de honor”) ha sido central para el éxito del proceso.
- Es imprescindible que la participación de los organismos internacionales no sea impuesta. Sus alcances deben ser conocidos y aceptados de antemano por los actores y por la sociedad en su conjunto. Su papel debe ser el de coadyuvantes de los esfuerzos de los actores nacionales.
- Los organismos internacionales precisan llevar a cabo una serie de reformas internas de actitud, culturales y metodológicas para acelerar los cambios en su comportamiento organizacional y responder, de manera eficaz, a las demandas y desafíos que surgen de los diálogos nacionales. En especial cabe mencionar las siguientes: remplazar el enfoque tradicional basado en soluciones unilaterales y prescritas por otro que busque la identificación compartida de soluciones con los actores nacionales y también un papel de facilitador del esfuerzo nacional; construir relaciones confiables con los actores nacionales en las que se reconozcan, valoren y respeten explícitamente sus aportes; liberar y potenciar el conocimiento y la capacidad local; ayudar a que los proyectos sean hechos a medida de las necesidades nacionales y que se tenga más en cuenta los recursos nacionales; mejorar el trabajo intersectorial; concentrarse en los resultados del desarrollo más que en los medios y poner fuerte énfasis en la medición y evaluación de resultados; fomentar un cambio de la cultura organizacional basado en la confianza, apertura, rendición de cuentas, motivación e innovación; desarrollar una estrategia de comunicación interna con el objetivo de proporcionar al personal directrices claras que le ayuden en su trabajo; incrementar, mejorar e integrar el apoyo a los equipos nacionales de los organismos internacionales que trabajan en el campo; y reconocer la importancia de iniciar un proceso de cooperación e intercambio de experiencias y lecciones aprendidas tanto en el interior de cada organismo internacional como entre ellos.

REFERENCIAS

- Banco Mundial e IDEA Internacional. 2000. "Experiencias sobre diálogo nacional en América Latina: principales lecciones de una mesa redonda". Conclusiones del Seminario. San Salvador: Documento mimeografiado.
- "Diálogo Argentino". 2002. Trabajo presentado en el Seminario regional sobre estrategias integrales de desarrollo: experiencias en América Latina. Santiago de Chile. Documento mimeografiado.
- Díez de Sollano, J., Eric, S., de Rames, A. 2002. "México: acuerdo político para el desarrollo nacional y regional. La propuesta de un nuevo modelo". Trabajo presentado en el Seminario internacional sobre experiencias comparadas de diálogos nacionales en América Latina. Lima. Documento mimeografiado.
- Doré Cabral, C. 2002. "La experiencia del diálogo nacional en la República Dominicana". Trabajo presentado en el Seminario internacional sobre experiencias comparadas de diálogos nacionales en América Latina. Lima. Documento mimeografiado.
- Fernández, P., Flaño, N., Piazzze, A. 2002. "Iniciativa Diálogo de Política Social: guías operativas para su implementación." Trabajo presentado en el taller de trabajo: El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la Estrategia de Desarrollo Social del BID. Santiago de Chile. Documento mimeografiado.
- IDEA Internacional. 2000. "Diálogo para el desarrollo democrático". Seminario Taller Banco Mundial e International IDEA. San Salvador. Documento mimeografiado.
- Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. 2002. Carpeta Informativa de la Secretaría Técnica del Acuerdo Nacional. Documento de trabajo presentado en el Seminario internacional sobre experiencias comparadas de diálogos nacionales en América Latina. Lima. Documento mimeografiado.
- Sojo, C. 2002. "Diálogo social y consolidación democrática en América Latina. Aprendiendo de la experiencia de los consejos ambientales en Brasil". Trabajo presentado en el taller El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la Estrategia de Desarrollo Social del BID. Santiago de Chile. Documento mimeografiado.
- Solórzano Martínez, M. 1997. *Cuando los políticos cumplen. Experiencias del proceso de negociación Panamá 2000*. Panamá: PNUD.
- Vargas Pagán. 1998. "El proceso de concertación costarricense: su génesis", en FRAGUA, Año 1, Volumen 1, San José de Costa Rica: Asociación de Estudios Ideológicos (ASEI).
- _____. 2002. El proceso de concertación costarricense: su génesis. Ponencia presentada en el Seminario internacional sobre experiencias comparadas de diálogos nacionales en América Latina, Lima. Documento mimeografiado.
- Wolfensohn. 1999. "Propuesta de un marco integral de desarrollo". Washington, D.C.: Banco Mundial. Documento mimeografiado.
- World Bank. 2001. "Comprehensive Development Framework Meeting the Promise? Early Experience and Emerging Issues". Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/CDF/Resources/september2001boardreport.pdf>

Concertación nacional en Costa Rica: análisis de la experiencia de 1998*

*Manuel A. Barahona**, Roberto Gallardo*** y Carlos Sojo*****

Ante la comunidad internacional, Costa Rica aparece como una nación exitosa en materia de desarrollo humano y de disfrute de una acendrada democracia. No obstante, al igual que ocurre en la mayor parte de las naciones democráticas, la legitimidad social de su sistema político institucional ha venido en declive. Más aún, la gente no cree en la política ni en los políticos, lo que genera el denominado “desencanto” ciudadano con la política. Como consecuencia, ésta no es percibida como un servicio para el bienestar de la comunidad sino como un medio para aprovecharse del poder en beneficio de determinados grupos privilegiados y de intereses personales, en el que pueden rastrearse diversas prácticas de corrupción.

Ello tiene lugar, además, en el contexto de una profunda transformación en el estilo de desarrollo (reformas sociales, económicas y políticas) puesta en marcha desde mitad del siglo XX hasta inicios de la década de 1980 e impulsada por la globalización. En ese proceso, han cambiado de manera radical los patrones de relación e integración entre los diversos sectores sociales, pero ninguna de las fuerzas sociales y políticas del país ha logrado imponer su programa de reformas y el sistema político institucional cuenta con mayores restricciones para atender las demandas de una población que por mucho tiempo alentó expectativas de movilidad social y mejora sostenida en sus niveles y calidad de vida.

Este capítulo consta de cuatro secciones. En la primera se define el tema de la concertación en sus vinculaciones con el desempeño de la democracia representativa, y se abordan los antecedentes que determinan la convocatoria a un proceso de

* Este trabajo condensa un estudio más amplio realizado por los autores por pedido del PNUD y el Consejo Nacional de Rectores y que fue publicado originalmente en 2000 bajo el título “Concertación Nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas”.

** Economista y sociólogo. Se desempeñó como asesor del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés), el BM y el PNUD. Actualmente es profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica.

*** Politólogo. Profesor de Ciencias Políticas y asesor de la rectoría de la Universidad de Costa Rica y del PNUD.

**** Director de la Sede Académica de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

esa naturaleza en Costa Rica a partir de 1998, como un medio para enfrentar cuellos de botella en el desarrollo nacional y profundizar la convivencia democrática. En la segunda parte se hace una revisión del diseño del proceso y se presenta una breve sinopsis de su desarrollo. La tercera sección pone énfasis en los aspectos metodológicos del proceso y se hace una valoración de los mismos y de los resultados obtenidos. Por último, y a manera de conclusión, la cuarta sección analiza las relaciones del proceso de concertación con el sistema político e institucional, así como con la dinámica de una sociedad civil a la que la propuesta de concertación abre un nuevo espacio de inserción en la toma de decisión sobre los grandes asuntos de interés nacional.

LA FORMACIÓN DEL CONSENSO Y LAS DECISIONES POLÍTICAS

¿Qué se entiende por consenso?

El procedimiento de decisión en los procesos de concertación está estrechamente vinculado a la naturaleza *ad hoc* del mecanismo. Lo que caracteriza a los procesos de concertación es, justamente, la voluntad de las partes de deponer sus diferencias en procura de avenidas de entendimiento que permitan acuerdos sobre temas de interés común. Por ello los acuerdos de concertación, a diferencia de las votaciones, no se rigen por la regla de la mayoría sino por la observación del consenso entre las partes.

La cuestión del consenso supone necesariamente una discusión¹. Toda negociación social es por naturaleza conflictiva. Los asuntos de la sociedad se originan en un terreno estructuralmente desigual y, por tanto, los individuos inevitablemente perciben los hechos de maneras diferentes, a menudo contradictorias y polarizadas. El problema de la política es administrar con recursos de poder tales conflictos, mas no suprimirlos. En el escenario democrático, además, los conflictos tienen que ventilarse en medios institucionalizados, con procedimientos conocidos y con incertidumbre respecto de las decisiones finales (Przeworski, 1991)². Esta administración supone que los actores están dispuestos a aceptar sacrificios o decisiones de política que les perjudican, o al menos no les favorecen, porque están seguros de que el procedimiento de toma de decisiones les ofrece una perspectiva razonable de satisfacción de sus intereses en algún momento futuro.

De ser así, el consenso en sociedades complejas, estructuralmente desiguales y conflictivas es altamente improbable, si por él se entiende apoyo absoluto a una determinada decisión. El consenso supone un acuerdo amplio, generalizado sobre un punto particular. Ello significa que existe consenso cuando no se observan oposiciones explícitas. Esto es importante porque no toda oposición asume la forma de acción positiva, es decir, que el consenso existe no cuando todos están de acuerdo, sino cuando quienes discrepan no manifiestan su desacuerdo activamente. La existencia de oposición explícita, en cualquier grado, impide la formación del consenso.

1 No es casual entonces que la definición del consenso, como se verá más adelante, sea un tema de importancia cardinal para un eventual nuevo proceso en Costa Rica.

2 La concertación social es posible solamente en escenarios democráticos; consecuentemente, sus resultados tienen que contener el componente de incertidumbre que caracteriza la decisión política en democracia. Si, por ejemplo, se cumple un pronóstico según el cual la concertación se convoca sólo con propósitos de avanzar en el desarrollo de la agenda gubernamental, entonces puede afirmarse que existió un déficit de incertidumbre en el proceso y que, por lo tanto, ante resultados previsiblemente conocidos, las partes se abstendrán de un nuevo esfuerzo.

Consecuentemente, un proceso de concertación regido por la regla del consenso para la toma de decisiones no puede pronunciarse, en ningún sentido, respecto del número que representa en la mesa de negociaciones una determinada posición. Un acuerdo de concertación es siempre consensual y cuando no hay consenso no hay acuerdo. Por otro lado, el proceso de concertación implica también el compromiso de hacer visibles las discrepancias entre los actores que impidieron la formación del consenso.

Los contrastes con el proceso democrático regido por la regla de la mayoría son notorios. Concertar es más difícil que votar porque supone no sólo ganar adeptos en el número necesario de votos, sino convencer a todos de la pertinencia y justicia de la posición defendida. El poder de las minorías en los procesos de concertación es extraordinariamente importante porque acentúa la capacidad de veto del procedimiento en su conjunto. Como contrapeso, el aislamiento derivado de una posición no consensual que impide el avance de la concertación, puede implicar un costo político muy importante para la representación que así procede.

Antecedentes del proceso de concertación de 1998

La pertinencia del proceso de concertación en Costa Rica en 1998 ha sido objeto de varios análisis y debates. Un resultado electoral sorprendente el primer domingo de febrero de ese año, no sólo por el estrecho margen a favor del vencedor (apenas 2,1% en contraposición a los pronósticos de las principales firmas encuestadoras, que situaban la diferencia en un rango de siete a diez puntos porcentuales), sino también por el nivel de abstencionismo cercano al 32% que sólo se había producido en circunstancias políticas atípicas en la historia del país³, es señalado como el detonante de una experiencia inédita en Costa Rica. Por otro lado, y como prueba inequívoca de cierto desgaste del bipartidismo, los dos partidos mayoritarios obtuvieron en esas elecciones menos votos que los que habían conseguido en 1990 y 1994.

Sin embargo, limitar la explicación de la concertación a este resultado electoral es ignorar una serie de factores políticos, económicos y sociales que se han acumulado desde la década de 1980 y que guardan relación con los procesos de ajuste estructural y de transformación en el estilo de desarrollo costarricense que emergieron tras el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, en busca de una renovada fuente de dinamismo económico.

En el terreno de lo político, se puede relacionar el desencanto ciudadano con el sistema político e institucional. En esta línea, los resultados de una encuesta realizada en el marco de las actividades orientadas a la elaboración del informe *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible* son muy ilustrativos. Aun cuando 93,5% de los consultados considera que la democracia es el mejor sistema de gobierno, sólo 53% se declara satisfecho con el costarricense, y un sorprendente 42% se declara insatisfecho con el mismo. Esta encuesta revela una faceta de los costarricenses ligada directamente a su capacidad o disposición de aceptar cambios. Un 45% de los entrevistados considera los cambios como “generalmente buenos, porque traen cosas buenas y progreso”; esta cifra se opone al 47% que sostiene que los cambios “deben verse con cuidado, porque con frecuencia traen problemas y sufrimientos”.

3 En las elecciones presidenciales de 1953 y 1958, se produjeron niveles de abstencionismo del 32,8% y el 35,3%, respectivamente; sin embargo, debe considerarse que algunas fuerzas políticas estaban proscritas como consecuencia directa de los acontecimientos de 1948.

Este rasgo del costarricense, sumado al costo que en términos de su situación particular tuvo la ejecución de reformas económicas contenidas en los programas de ajuste, puede explicar la resistencia de la población a aceptar las innovaciones propuestas por el ajuste estructural, así como su desencanto con una clase política que no abría espacios reales para la discusión de los problemas nacionales más allá de las negociaciones con sectores sociales específicos, o bien mediante procesos de consulta acotados. No es casualidad que en la encuesta citada, 70% de los consultados considere la política poco o nada importante en su vida. Adicionalmente, no ha existido voluntad política para dotar a la ciudadanía de instrumentos de control político que le permitan exigir la rendición de cuentas de sus representantes.

En términos de las reformas económicas y sociales, el proceso de cambio en el estilo de desarrollo ha generado resultados disímiles. Superada la etapa recesiva de 1981-1982 mediante un programa contingente de estabilización, el perfil económico de Costa Rica se ha transformado sustancialmente, como lo atestiguan la diversificación de las exportaciones y las reformas financieras que han acontecido en medio de un proceso de gradual desmontaje del esquema proteccionista y de reconversión de los sectores productivos. El telón de fondo de estos procesos ha sido la sedimentación de un nuevo estilo de desarrollo, donde los mecanismos de mercado alcanzan un renovado protagonismo, pero donde no ha sido posible proteger y mantener la inversión social.

Ahora bien, enfoques diferentes sobre el tipo de apertura más conveniente para el país, las relaciones Estado-mercado, el rol que debe jugar la política social, la consideración de las dimensiones ambientales en el proceso de desarrollo, entre otros importantes aspectos, junto con la complejidad de la organización social costarricense y el sistema de pesos y contrapesos que opera en la conducción de los asuntos de gobierno, han condicionado el ritmo de avance de la reforma económica.

Ante la notoria pérdida de legitimidad de la política, la réplica debía darse en una nueva manera de participación popular, que ayudase a superar problemas significativos del desarrollo nacional e, igualmente, enfrentar las limitaciones del sistema político. Desde ese punto de vista, la *Carta de Adviento* de los obispos católicos presentada en diciembre de 1997, en la cual se llamaba al desarrollo de un proceso de concertación “abierto, participativo y sistemático”, cayó en terreno fértil. En efecto, la concertación se perfilaría como una respuesta novedosa y esperanzadora, y como un punto de quiebre de un círculo vicioso en que había caído el país: las reformas necesarias no eran aplicadas por falta de apoyo pero no existían mecanismos para construir ese apoyo. La desarticulación sociopolítica del ajuste económico se manifiesta en la intención de reformar lo económico postergando lo político y lo social. En estas condiciones la tarea no podía ser terminada.

Sin duda, la convocatoria al proceso de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez luego de su declaración oficial como triunfador en la contienda electoral de 1998, así como los esfuerzos desplegados para hacerlo efectivo, tienen el mérito indiscutible de haber interpretado correctamente el clima político costarricense, caracterizado por la apatía, el desencanto y la desconfianza. Y son aún más valiosos en la medida en que el conjunto de la sociedad civil costarricense, a excepción de los sectores empresariales, no ha podido articular formas de organización capaces de influir permanentemente y de forma consistente en los procesos de elaboración de políticas públicas.

En síntesis, el proceso de concertación de 1998 constituye, como se verá en detalle a continuación, un hito relevante en la democracia costarricense por cuatro razones básicas: i) rompe con el modelo corporativo de negociación en beneficio de una inclusión plural de la sociedad; ii) crea mecanismos que norman el procedi-

miento y por ello generan transparencia y confianza; iii) avanza en la definición de una agenda específica susceptible de ser aceptada y negociada por las partes; y iv) compromete directamente la gestión de política pública relacionada con los temas discutidos.

No por ello éste resultó un proceso acabado. La experiencia ha sido conflictiva y problemática en diversos aspectos y sus resultados están todavía navegando en las corrientes políticas nacionales, lo que hace difícil su materialización definitiva en cuerpos legales.

Al examen de las fortalezas y al descubrimiento de las debilidades de este proceso está dedicado el resto de este capítulo. A partir de ese enfoque, se pretende documentar la experiencia y destacar los principales aspectos concernientes a su arquitectura, mecánica, procedimientos de trabajo y resultados alcanzados, para poner en perspectiva las vinculaciones del proceso con los poderes instituidos y la dinámica de la sociedad civil.

ARQUITECTURA Y DESARROLLO DE LA CONCERTACIÓN

Diseño del proceso

En concordancia con la tradición legalista de la sociedad costarricense, el montaje final del proceso de concertación desembocó en la elaboración del Decreto Ejecutivo 27106-MP-98, publicado en *La Gaceta* No. 122 el 25 de junio de 1998, mediante el cual se determinó la estructura de la concertación y se normó su quehacer. Dos elementos conforman la estructura del proceso. El primero relativo a los tiempos y la definición de fases de trabajo claramente diferenciadas. El segundo se refiere a la estructura organizativa. Con respecto a los tiempos pueden encontrarse cuatro fases sucesivas y complementarias en el desarrollo de la concertación, que presentan diversas áreas de intersección: i) la fase preparatoria incluye la consulta, definición del temario, convocatoria y presentación de la visión del gobierno sobre los tópicos y problemas seleccionados; ii) el diálogo con la sociedad civil constituye el momento clave del proceso donde se construyen los acuerdos; iii) la mediación se emplea para enfrentar áreas de disenso y propiciar acuerdos; iv) el seguimiento y verificación se utiliza para comprobar el cumplimiento efectivo de los compromisos por parte de la Administración.

A cada uno de estos momentos o fases puede asociarse un conjunto de objetivos, mecanismos, instrumentos y resultados, como se muestra en el cuadro 3.1.

Para completar la descripción de la arquitectura de la concertación, se detalla a continuación la institucionalidad prevista en la normativa. Esta organizó el desarrollo del proceso a través de los siguientes órganos: el Foro Nacional, la Mesa Coordinadora, la Secretaría Ejecutiva, la Junta de Mediadores y la Comisión de Verificación de Acuerdos (Decreto Ejecutivo 27106-MP, artículo 6).

El Foro de Concertación Nacional (FCN) de carácter multisectorial estuvo compuesto por aproximadamente cien personas. Sus funciones fueron: “a) analizar, estudiar y resolver sobre los temas que fueron sometidos por la Mesa Coordinadora; b) cumplir con las normas establecidas por la Mesa Coordinadora” (*Ibíd.*, artículo 9).

La Mesa Coordinadora, cuyos miembros fueron designados directamente por la Presidencia de la República, fue responsable de dirigir el proceso de concertación nacional. Sus funciones incluyeron: “a) coordinar el Foro de Concertación Nacional; b) determinar el mecanismo de trabajo para la discusión y resolución de cada uno de los temas, informándole a la Secretaría Ejecutiva para la ejecución respectiva; c) esta-

Cuadro 3.1
LA CONCERTACIÓN: PROPÓSITOS, INSTRUMENTOS Y RESULTADOS. RESUMEN POR FASES

Fases	Objetivos	Mecanismos e instrumentos	Resultados
1. Consulta, definición temario y convocatoria	• Establecer el marco normativo para la interrelación de los actores sociales. • Delimitar el temario o agenda de la concertación. • Integrar el Foro de la Concertación Nacional. • Establecer garantías a los participantes en el proceso. • Presentar la visión gubernamental sobre el temario: i) formular un diagnóstico actualizado sobre los temas incluidos en la concertación, ii) precisar propuestas viables de solución a los problemas y tópicos planteados en la concertación.	• Sondeos en el ámbito de los partidos políticos. • Reuniones con representantes de diversos sectores y organizaciones de la comunidad nacional. • Seminario sobre concertación nacional. • Estudio de diagnósticos de base. • Formulación de recomendaciones de política.	• Aprobación del Decreto 27106-MP/98, que define propósitos, temario y estructura de la concertación. • Integración del Foro de la Concertación Nacional, sus comisiones y sus distintos órganos: Mesa Coordinadora, Secretaría Técnica, etc. • Producción de documentos gubernamentales que servirán como base de las deliberaciones en la concertación.
2. Diálogo con la sociedad civil	• Someter a consideración de la sociedad civil el diagnóstico y las propuestas gubernamentales respecto al temario de la concertación. • Retroalimentar la visión gubernamental. • Alcanzar acuerdos nacionales sobre los temas.	• Instauración de las Comisiones de trabajo (siete específicas y el Consejo Superior de Trabajo como comisión <i>ad hoc</i> para el análisis de los temas laborales). • Plenario del Foro para analizar los desacuerdos registrados en la primera ronda de trabajo por comisiones.	• Relevamiento de informes de Comisiones que registran más de 150 acuerdos alcanzados por consenso. • Realización de acta del Plenario del 30 de octubre de 1998.
3. Mediación	• Dirimir las controversias suscitadas en las comisiones y el plenario del Foro.	• Reuniones e informes de la Comisión de Mediación.	• Se traslada a la Presidencia de la República la resolución de las controversias, lo que origina la convocatoria a un segundo plenario del Foro (24 de noviembre de 1998).
4. Seguimiento y verificación	• Traducir los resultados de la concertación en proyectos de ley, decretos, políticas públicas y acciones de la sociedad civil organizada. • Verificar el cumplimiento de acuerdos y hacer un seguimiento de su avance.	• Elaboración de proyectos de ley y decretos ejecutivos. • Informes periódicos de la Comisión de Verificación. • Seguimiento a los acuerdos en el ámbito de las diversas instancias y sectores involucrados en el Foro de Concertación. • Cabildeo ante la Asamblea Legislativa.	• Proyectos de ley. • Decretos. • Acciones de política pública y de la sociedad civil. • Informes de la Comisión de Verificación: sistema de seguimiento.

blecer las normas sobre la forma de las intervenciones, el tiempo y la extensión en el uso de la palabra oral o escrita; d) mantener una estrecha relación con el Ministro de la Presidencia y con los otros actores del proceso” (*Ibíd.*, artículo 11).

La Secretaría Ejecutiva estuvo integrada por un representante del gobierno, uno de las universidades públicas y otro de la Iglesia Católica. Su misión esencial fue brindar apoyo técnico al proceso de concertación nacional, además de garantizar su transparencia mediante la difusión de los acuerdos y documentación relativa a los temas analizados en la concertación. Esta tarea implicó el cumplimiento de las siguientes funciones: “a) brindar apoyo logístico y técnico a cada uno de los órganos del Proceso de Concertación, en especial a la Mesa de Coordinación, para que puedan ejecutar las funciones que le son propias a cada uno; b) recopilar información sobre los diferentes temas y subtemas para hacerla llegar a todos los actores; c) sistematizar las ponencias y propuestas para su posterior utilización; d) mantener centros permanentes de recepción, físicos o electrónicos, así como realizar foros de carácter regional, con el propósito de recopilar las opiniones de la ciudadanía nacional; e) llevar el registro detallado del trabajo realizado, para efectos de elaborar las memorias del proceso; f) elaborar el presupuesto y conseguir los recursos humanos y económicos necesarios para la eficaz ejecución del proceso; g) cualesquiera otras que se requieran para garantizar la ejecución del proceso de la concertación” (*Ibíd.*, artículo 18, versión corregida a instancias de la Conferencia Episcopal de Costa Rica y el Consejo Nacional de Rectores).

La Junta de Mediadores, conformada por los ex presidentes de la República, el arzobispo de San José y las dos vicepresidentas del país, tuvo como función conocer, mediar y proponer alternativas en aquellos casos en que existieren discrepancias entre los miembros del Foro de la Concertación (*Ibíd.*, artículo 13).

El Comité de Verificación fue constituido por un representante de la Iglesia Católica, uno de las universidades públicas, la defensora de los Habitantes y el ministro de la Presidencia. Su propósito fundamental fue “verificar el fiel cumplimiento de cada uno de los acuerdos tomados en el proceso de concertación” (*Ibíd.*, artículo 15).

Fase preparatoria

La primera fase de la concertación tuvo lugar entre febrero y junio de 1998, período en el cual el presidente Rodríguez impulsó un amplio proceso de consulta entre diversos sectores de la comunidad nacional que incluía las universidades públicas y la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Costa Rica, entidades garantes de la transparencia del proceso.

De hecho, esta primera fase tuvo un carácter preparatorio y se concentró en los aspectos metodológicos del proceso y en la confección de la agenda. En este último punto, el gobierno se reservó la potestad de estructurar el temario definitivo, cuya versión final quedó plasmada en el Decreto Ejecutivo 27106-MP. La agenda de la concertación incluyó tres temas pivote relativos a la estrategia global de desarrollo, a saber: la participación ciudadana para el fortalecimiento de la democracia; el crecimiento económico sostenido, y el perfeccionamiento de un modelo social justo y equitativo.

Ahora bien, razones de oportunidad y presiones posiblemente ligadas al manejo del tiempo político por la administración Rodríguez condujeron a precisar una lista de diez tópicos específicos (asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones) como centro de las deliberaciones y negociaciones. Se transitó así de una agenda general a una agenda acotada respecto de la orientación temática.

Desde el punto de vista político, en esta etapa tres aspectos fueron esenciales: i) la generación de un clima de confianza entre los actores del proceso, para lo cual la inclusión de las universidades estatales y la Iglesia Católica jugó un rol determinante; ii) la ampliación del espectro de representatividad social de la concertación, al superarse el esquema convencional tripartito de negociación (gobierno, empresarios y trabajadores)⁴; iii) el establecimiento del consenso como regla para forjar acuerdos. Esto último es clave ya que posibilita disipar las inquietudes concernientes a las correlaciones de fuerzas existentes entre los actores que, de otra manera, se expresarían mediante esquemas de votación.

Una vez suscrito el citado decreto, se puso en funcionamiento la estructura orgánica del Foro, que se instauró oficialmente mediante un acto público realizado en el teatro Mélico Salazar, el 13 de julio de 1998. Al cierre de esta etapa, el gobierno fijó su posición sobre la temática que eligió para discutir en la concertación y designó a los cuadros políticos y técnicos que se encargarían de presentar las propuestas oficiales en los diferentes ámbitos y procurar la adhesión del Foro a las mismas.

Diálogo con la sociedad civil

La segunda fase se inició con el debate de las posiciones del gobierno alrededor de los diez tópicos citados. Este fue un momento de diálogo con la sociedad civil tendiente a la construcción de consensos. Para su puesta en ejecución y con arreglo al artículo 20 del Decreto 27106, la Mesa Coordinadora dispuso que las deliberaciones se realizaran mediante comisiones durante seis semanas, en tanto que el plenario del Foro conocería las divergencias suscitadas a lo largo de ese período.

Tras un intento fallido debido a controversias sobre la conformación de las comisiones, el trabajo de siete de los diez grupos estipulados en la normativa se inició el 6 de agosto de 1998; en tanto que los tres temas laborales fueron trasladados al Consejo Superior de Trabajo, constituido en comisión *ad hoc* del FCN.

La dinámica de las comisiones se inició mediante el conocimiento de los documentos oficiales y la reacción que éstos generaban. Pero, rápidamente, diversos actores sociales incluyeron en la corriente de las deliberaciones la discusión de sus puntos de vista, diagnósticos y proposiciones, lo cual enriqueció enormemente el proceso y determinó las posibilidades de aclarar áreas de consenso y disenso y, por tanto, de avanzar hacia la construcción de acuerdos.

Concluido el trabajo de las comisiones tras siete semanas de labores (una más de lo normado), se dispuso de un período prudencial para la recepción de objeciones y observaciones a los informes respectivos, que concluyó el 12 de octubre. Esta etapa marcó el inicio de un período de turbulencia, dado que la Mesa Coordinadora introdujo el criterio de “alto grado de acuerdo”, según el cual 75% de los miembros de una comisión o del plenario debía estar a favor de una determinada tesis, como mecanismo adicional a la regla del consenso prevista en el decreto, que hasta ese momento había sido asumida en su literalidad, esto es, como unanimidad. Otro hecho importante en esta etapa fue la disgregación del movimiento sindical, aglu-

4 En este punto el rol de las universidades públicas fue determinante, pues en un informe presentado por la Comisión designada por el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) para apoyar el proceso de concertación, se recomendaba al gobierno la ampliación del número de sectores participantes.

tinado originalmente en el Comité Sociolaboral⁵, en dos bloques debido a diferencias de enfoque sobre las materias más controversiales de la concertación.

Las comisiones conocieron las objeciones y observaciones en sesiones extraordinarias, cuyas actas resumen las conclusiones. Las divergencias no resueltas allí quedaron como materia para el plenario del Foro.

NORMATIVA, METODOLOGÍA Y RESULTADOS

Principios orientadores y marco normativo

El llamado a la concertación en 1998 partió de la necesidad de abrir espacios para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y enriquecer así la convivencia democrática en Costa Rica. El marco normativo de ese proceso se estableció mediante el Decreto Ejecutivo 27106-MP, que fijaba su carácter y propósitos (véase el recuadro 3.1).

Recuadro 3.1

NATURALEZA Y PROPÓSITOS DE LA CONCERTACIÓN

El artículo 2 del Decreto 27106-MP establece que “El proceso de concertación está concebido como un ejercicio de convivencia civilizada, constructiva y productiva; por tanto, quienes en él participen adherirán a esa aspiración. El proceso de concertación tiene como propósito alcanzar una sociedad:

- a. impulsada por una economía competitiva, altamente productiva, con más y mejores oportunidades de trabajo digno y adecuadamente remunerado;
- b. estimulada por la creativa y efectiva inserción del país en el nuevo orden mundial, con respeto a la soberanía nacional y en condiciones equitativas;
- c. compacta por el esfuerzo de mujeres y hombres en plena igualdad de condiciones;
- d. unida por la solidaridad, sin marginación y exclusión alguna;
- e. cohesionada políticamente mediante un sistema democrático ampliamente participativo;
- f. anclada en un sólido y renovado Estado de Derecho;
- g. asida del sagrado respeto a las libertades públicas;
- h. comprometida con la preservación y uso sostenible de la naturaleza;
- i. identificada por el respeto al diálogo y al acuerdo pacífico, por la creatividad, la honradez, la tolerancia, el respeto a nuestra historia patria y el paso definitivo al nuevo mundo”.

Fuente: La Gaceta No. 122, 25 de junio de 1998.

Por tratarse de un proceso de carácter voluntario, las partes quedaban comprometidas por criterios éticos como i) cumplir con las normas de participación, con los

5 El Comité Sociolaboral constituye uno de los numerosos capítulos en los esfuerzos por promover y consolidar mecanismos de unidad y coordinación sindical en Costa Rica. Fue organizado a inicios de 1998 por la confluencia de una serie de entidades de base, como Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Unión del Personal del Instituto Nacional de Seguros (UPINS), y la Unión de Empleados de la Caja Costarricense de Seguro Social (UNDECA) y de segundo y tercer grados, como el Frente de Organizaciones Laborales del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Central del Movimiento de los Trabajadores Costarricenses y la Central de Trabajadores *Rerum Novarum*, interesadas en promover una acción mancomunada del movimiento sindical de cara a la iniciativa de concertación impulsada por la administración Rodríguez. Discrepancias en el interior del Comité en torno a los temas de pensiones y apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, desangraron al organismo que quedó exánime en medio de las deliberaciones, de modo que cada organización se vio libre para operar conforme a su mejor criterio en la etapa final del proceso.

mecanismos para la toma de acuerdos, estructura y jerarquías de los órganos; ii) respetar los acuerdos alcanzados; iii) no realizar ni favorecer cualquier acción que promueva o fortalezca alguna práctica desleal contra el proceso de concertación; y iv) respetar las opiniones ajenas, la opción de disentir y de expresar y defender los propios derechos (Decreto Ejecutivo 27106-MP, artículo 4).

Definición de la agenda

La definición del temario o agenda de la concertación consumió buena parte de los esfuerzos desplegados en la fase preparatoria del proceso. Bajo el común denominador de la preocupación por el futuro del país, se consultaron diversos sectores sobre los problemas y temas que consideraban esencial someter a consideración del Foro.

Durante esta fase se hizo evidente la necesidad de conciliar tres órdenes de asuntos: i) la agenda de gobierno (temas estratégicos de la administración), la del Estado (problemas macro del Estado: entorno, aparato institucional y roles) y la de la sociedad civil (demandas y expectativas de la población y sus organizaciones); ii) el equilibrio entre temáticas (sociales, económicas, políticas y ambientales) y el horizonte temporal de abordaje (corto, mediano y largo plazos); y iii) la precisión de los niveles de discusión entre lo global (desarrollo nacional en sentido amplio) y lo específico (temas sectoriales conectados al desempeño global de la economía y la sociedad).

Como se señaló anteriormente, el gobierno con la urgencia propia de un tiempo político acotado (una gestión gubernamental de cuatro años), se reservó el derecho de precisar el temario, que quedó conformado por diez tópicos específicos y relevantes en el debate nacional, ya sea por aspectos coyunturales o estructurales. En efecto, los temas concernientes a telecomunicaciones y seguros se encuentran estrechamente relacionados con la discusión sobre la apertura de monopolios estatales y el tratamiento de la problemática de la deuda interna. La reforma del sistema de pensiones ocupa un lugar predominante en la agenda nacional desde inicios de los años noventa, dado que se cuestiona su sostenibilidad financiera, mientras que el debate sobre la transformación de la cesantía en un derecho efectivo de la población asalariada se remonta a dos décadas atrás, sin que se hubiese encontrado una salida viable y de aceptación general. Además de este tema, a los temas laborales se sumaron los de libertad sindical y política salarial, áreas de particular interés y de reivindicación para el movimiento sindical.

La temática de las asignaciones familiares, si bien surgió de una motivación coyuntural (manejo fraudulento del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) se liga a una discusión más amplia sobre los factores que explican la persistencia de la pobreza en un país que ha alcanzado un grado de desarrollo humano alto. De igual manera, las preocupaciones por el uso probo de los recursos públicos y la transparencia en su gestión determinan la inclusión de la corrupción como tema relevante en la concertación.

Asimismo, las transformaciones experimentadas en el mundo rural y el sector público agropecuario debido al proceso de ajuste estructural hacen del desarrollo rural un tema importante, más allá de la coyuntura específica. Finalmente, el tópico de los servicios ambientales forma parte de una agenda emergente determinada por el avance de los factores ambientales en las consideraciones sobre la sostenibilidad del desarrollo.

El temario definitivo posiblemente fue muy cercano a las intenciones originales del Poder Ejecutivo. La consulta en este sentido sirve de procedimiento para legiti-

mar *ex ante* una decisión previa sobre contenidos de la agenda. El objetivo se logra con una discusión respecto de las ventajas o desventajas de convocar al diálogo sobre una agenda limitada de temas.

Por último, un aspecto destacable es que la conformación del temario abrió posibilidades para el establecimiento de negociaciones cruzadas entre los diversos sectores sociales. Esto es particularmente notorio en los temas concernientes a la reforma del sistema nacional de pensiones y la apertura de los mercados de seguros y telecomunicaciones en relación con los temas laborales (cesantía, libertades sindicales y política salarial).

Mecanismos de convocatoria y conducción

En la fase inicial de diseño de la arquitectura de la concertación, la comisión encargada por el Presidente de la República planteó una integración tripartita clásica –gobierno, empresarios y trabajadores– por tratarse de los elementos de mayor peso en la vida productiva y la dinámica sociopolítica del país.

Por su parte, con el argumento de las limitaciones de representatividad social inherentes al tripartismo, las universidades y la Iglesia propusieron la conformación de un foro integrado por un conjunto amplio de actores. Esta idea fue acogida finalmente por el Presidente, quien dio lugar a un proceso de concertación pluralista no corporativo. Así, el FCN quedó constituido por representantes de veinte sectores (véase el recuadro 3.2).

La conducción del Foro recayó en la Mesa Coordinadora, instalada oficialmente el 15 de junio de 1998⁶. La integración del Foro y sus comisiones no estuvo exenta de dificultades, ante los reclamos de participación de diversos sectores y organizaciones; esto llevó al alargamiento del período previsto para la formalización de la normativa y, ulteriormente, a la postergación del inicio de las deliberaciones del 21 de julio al 6 de agosto.

Es necesario destacar que los partidos políticos de oposición, especialmente Liberación Nacional, obtuvieron tras algunas protestas su derecho a formar parte como miembros plenos del Foro. En ese momento, la concertación dejó de ser un espacio de reflexión exclusiva de la sociedad civil para convertirse en un escenario integrado por el gobierno, la oposición política y las organizaciones sociales.

En el ámbito de la sociedad civil, el desplazamiento del enfoque corporativista por otro de corte pluralista amplió las expectativas de incorporación al proceso, tanto antes como después de su formalización a través del Decreto Ejecutivo 27106-MP. La primera ola de demandas de incorporación fue atendida con flexibilidad y ello se reflejó en la integración multisectorial del Foro. Una vez emitido ese decreto, nuevas solicitudes de incorporación fueron atendidas recurriendo a un procedimiento de inclusión extraordinaria que, en la práctica, produjo dos tipos de repre-

6 La Mesa estuvo integrada por Danilo Chaverri Soto en representación del Poder Ejecutivo, quien actuó como su coordinador, Mario Blanco Vado, Vladimir de la Cruz de Lemus, Ricardo Daniel González Vargas, Rosemary Karspinky Dodero, Walter Kissling Gam, Arnoldo López Echandi y Rodrigo Oreamuno Blanco. Si bien la designación de estas personas se hizo a título individual, su carácter de representantes de los partidos minoritarios, del principal partido de oposición, de los sindicatos y las cámaras empresariales, así como del gobierno, operó como un mecanismo adicional para otorgar confianza y credibilidad al proceso y comprometer a dirigentes políticos relevantes con los resultados del proceso desde su definición normativa.

Recuadro 3.2**COMPOSICIÓN DEL FORO DE CONCERTACIÓN NACIONAL (POR REPRESENTANTES)**

- Sector cooperativo: cinco del Consejo Nacional de Cooperativas.
- Sector financiero: dos, uno de la Cámara de Bancos Privados e Instituciones Financieras de Costa Rica y otro de la Asociación Bancaria Costarricense.
- Sector campesino: tres, uno de la Mesa Campesina, otro de la Unión Nacional de Pequeños y Medianos Agricultores Costarricenses (UPANACIONAL) y otro del Frente Agrario de Organizaciones Sociales.
- Sector sindical: cinco del Comité Sociolaboral.
- Sector mujeres: tres del Foro de las Mujeres.
- Sector empresarial: cinco de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada.
- Sector detallistas: dos de la Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas.
- Sector solidarista: cinco del Movimiento Solidarista Costarricense.
- Sector del comercio e industria: dos, uno de la Cámara de Comercio de Costa Rica y otro de la Cámara de Industrias de Costa Rica.
- Sector comunal: dos de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal.
- Sector del comercio exterior: dos de la Cámara de Exportadores de Costa Rica.
- Sector educativo: dos del Foro Magisterial.
- Sector minorías étnicas: seis, dos de la comunidad indígena, uno de la Mesa Indígena, uno de la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas, uno de la comunidad afrocostarricense de la Asociación Proyecto Caribe y otro de la Asociación China de Costa Rica.
- Sector comercio autónomo: dos de la Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos.
- Sector ambientalista: dos de la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente.
- Sector alta tecnología: dos, uno de la Cámara de Productores de Aplicaciones Informáticas y otro del Comité de Alta Tecnología de la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio.
- Sector microempresarios: dos representantes nombrados por el Comité Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
- Sector juventud: uno de la Confederación Universitaria Nacional y otro de la Asociación Cristiana de Jóvenes.
- Sector partidos políticos: 14, dos de cada uno de los siete partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa (uno nombrado por el Comité Ejecutivo y uno por el jefe de la fracción de cada partido).
- Gobierno de la República: diez representantes nombrados por el Presidente de la República.

Fuente: Gobierno de la República de Costa Rica, Decreto Ejecutivo 27106-MP, artículo 7.

sentación: miembros plenos y miembros por ampliación, estos últimos con derechos disminuidos respecto de los primeros⁷.

Un tropiezo importante en la conducción del proceso fue el temprano conflicto entre la Mesa Coordinadora y la Secretaría Técnica, que tuvo su origen en una modificación de última hora en la redacción del artículo 16, sección V, del Decreto Ejecutivo 27106-MP, suscrito por el Presidente de la República el 15 de junio de 1998, sobre el rol y las funciones de la Secretaría Técnica. Allí se supeditaba esta instancia a la Mesa Coordinadora, lo que resultaba inaceptable para las universidades y la Conferencia Episcopal en virtud de su carácter autónomo. Si bien este problema quedaría subsanado con la modificación del decreto en los términos sugeridos por las universidades y la Iglesia Católica, las relaciones entre estos dos órganos estarían permanentemente afectadas y mediadas por una suerte de “dualismo de poder” respecto de sus ámbitos de competencia e intervención.

Al iniciarse el trabajo de las comisiones, que devendrían en el elemento más dinámico y notorio de la concertación, éstas establecieron una relación laboral fluida con la Secretaría Técnica a través del grupo de moderadores aportado por las

⁷ En la práctica, este procedimiento fue superado durante el trabajo de las comisiones porque en todas ellas de forma *ad hoc* se consideró “iguales” a los integrantes, independientemente del origen de su incorporación al proceso.

universidades y la Iglesia. Por otra parte, la Secretaría Técnica, a pesar de sus limitaciones gerenciales y de recursos financieros, subsanadas parcialmente con recursos de un presupuesto extraordinario y la cooperación del PNUD, dio curso a la convocatoria de los foros regionales previstos en la normativa a partir de una propuesta de la Conferencia Episcopal. El aporte de esos foros a la corriente principal de las deliberaciones fue limitado, pero un paso importante en cuanto a la ampliación de los criterios de consulta y participación.

La moderación de las comisiones

En términos generales, la labor de moderación que recayó en profesionales aportados por las universidades estatales y la Conferencia Episcopal de Costa Rica generó condiciones propicias para el análisis mesurado de los temas, factor clave en la búsqueda de salidas consensuadas. El cuadro 3.2 presenta una síntesis de los principales momentos del proceso desde la perspectiva de los moderadores y las estrategias desarrolladas para la formación de los acuerdos.

Cuadro 3.2
RECONSTRUCCIÓN DEL PROCESO DE FACILITACIÓN EN LAS COMISIONES DEL FCN

Rol	Período	Objetivos	Técnicas
Conducción de las deliberaciones	Sesiones iniciales	Crear ambiente de trabajo y confianza apropiado.	Definición conjunta de reglas de juego. Sondeos informales. Encuentro semanal de facilitadores. Actas narrativas.
Coordinación	Sesiones intermedias	Conducir el proceso de análisis de las propuestas del gobierno y de otros actores sociales.	Sondeos formales e informales. Procedimientos parlamentarios. Actas narrativas.
Facilitación propiamente dicha.	Sesiones finales.	Estimular la precisión de consensos y disensos.	Preparación de documento base de discusión. Nota de la Secretaría Técnica sobre consenso. Discusión en pequeños grupos y en el ámbito del Plenario. Actas narrativas.

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de los informes de los moderadores de las comisiones.

Representación y participación social

Superado el esquema tripartito de representación social, se apostó por el llamado a un vasto conjunto de actores que representaran sectores importantes de actividad en la vida nacional.

Así, la concertación fue un proceso entre sectores sociales basado en la participación de personas con iniciativa y poder de decisión. El diseño primigenio de la concertación como búsqueda de avenidas conjuntas de solución a problemas relevantes del desarrollo nacional desplazó la atención de las correlaciones numéricas y del peso diferenciado de los actores en el tejido social, pero hizo que la introducción *a posteriori* de mecanismos parlamentarios de votación se convirtiera en causal de fricciones.

En términos generales, y excluyendo del análisis al Consejo Superior de Trabajo, la composición sectorial de las Comisiones reprodujo el esquema de representación sociológica del Foro (véase el cuadro 3.3). En este sentido se combinaron dos aspectos: la distribución de los miembros del plenario del Foro y la ampliación de las comisiones con arreglo a aspectos de competencia y representación sectorial en la materia.

La excepción más notable se presentó en la Comisión sobre Servicios Ambientales, la más pequeña de todas, cuya conformación parece haber estado determinada por criterios de afinidad temática y hasta de especialización. En el caso de telecomunicaciones y seguros, si bien se siguió la tendencia general hubo mayor presencia de representantes de los partidos políticos, al tiempo que operaba una suerte de sobrerrepresentación empresarial.

La participación en las comisiones constituye un episodio sobresaliente en la concertación. En un lapso de siete semanas, se acumularon más de 350 horas de análisis dedicado al estudio de problemas nacionales (véase el cuadro 3.4). Si el dato se extiende a la cantidad de personas involucradas en el FCN como propietarias, suplentes o miembros por ampliación y al tiempo dedicado a espacios informales de consulta que operaron paralelamente al trabajo de las comisiones, como sucede en todo proceso de negociación, se apreciará aún más el impacto de la concertación como espacio de diálogo en el tejido social y en la formación del capital humano.

Los partidos políticos con presencia en la Asamblea Legislativa fueron integrados a las comisiones, aunque no todos ellos suscribieron los acuerdos alcanzados por éstas, lo que de alguna manera anticipó las dificultades que ulteriormente enfrentarían los proyectos de ley derivados del proceso de concertación, sobre todo en las áreas relativas a la apertura de los mercados de seguros y telecomunicaciones (véase el cuadro 3.5).

Aportes de las comisiones y del plenario para atender problemas prioritarios del desarrollo

El proceso de concertación arrojó más de 150 acuerdos bajo la regla del consenso. Trasciende los objetivos de este capítulo hacer un balance exhaustivo de los resultados alcanzados en las diez comisiones, pero las propuestas se orientan a cuestiones estratégicas para el devenir de la sociedad costarricense, como por ejemplo la sostenibilidad del sistema de pensiones, el apuntalamiento de la inversión social, particularmente la dirigida a los sectores más pobres de la población, el estímulo al perfeccionamiento del mecanismo de mercado y su regulación en el terreno de los seguros y las telecomunicaciones, y la transformación del auxilio de cesantía en un derecho efectivo de la población (véase el cuadro 3.6).

Instancias de mediación, seguimiento y verificación de acuerdos

Los acuerdos alcanzados en el proceso de concertación comprometen al conjunto de actores involucrados. Ahora bien, el hecho de que la mayoría de los acuerdos desemboquen en proyectos de ley, decretos ejecutivos y acciones de política pública plantea una responsabilidad mucho mayor para el gobierno, que justamente convocó a la sociedad civil al proceso de toma de decisiones.

Si bien algunos desacuerdos en la primera fase de la concertación, es decir en el ámbito de las comisiones, obedecían a posiciones irreconciliables (por ejemplo, en torno a la posible venta del Instituto Nacional de Seguros), la operación de una

Cuadro 3.3
COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL FCN, SEGÚN COMISIONES^{1/}

Sector	Comisión									
	Asignaciones familiares	Cesantía	Corrupción	Des. rural	Libertades sindicales	Pensiones	Política salarial	Seguros	Servicios ambientales	Telecomunicaciones
Alta tecnología										2
Ambientalistas				1					3	
Campesino	1		1	4		1			2	
Comercio autónomo				1						
Comercio e Industria	1		1					1		1
Comercio exterior								1		
Comunal	1		1							
Cooperativo	1	4		1	4	1	4	1		1
Detallista			1			1				
Empresarial	1	4		3	4	2	4	1	1	1
Financiero						1		1		
Gobierno	1	3	1	1	3	2	3	2	2	1
Juventud	1					1				
Microempresarios	2			1				1		
Minorías étnicas	1			2		1				
Mujeres	2					2				2
Partidos políticos	2		6	4		4		6	1	7
Educativo	1					1				
Sindicalista	1	6	1	1	6	2	6	2		3
Solidarista	1	2		2	2	1	2	1		
Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional						1		1		
Comisión de Rescate de Valores		1								
Transparencia Internacional		1								
Integridad Democrática		1								
Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia			1							
Total	17	19	16	21	19	21	19	18	9	18

Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Concertación, 1998.

1/ Incluye miembros propietarios y por ampliación.

Cuadro 3.4
PARTICIPACIÓN EN COMISIONES DE CONCERTACIÓN NACIONAL

Comisión	Miembros			Sesiones realizadas por comisión ^{4/}	Promedio de personas por comisión	Horas de trabajo acumuladas informe	Personas que suscriben
	Total	Propietarios ^{1/}	Ampliación ^{2/}				
Asig. familiares	17	12	5	13	9	34	16
Cesantía ^{3/}	19	9	10	n.d.	n.d.	n.d.	16
Corrupción	16	9	7	14	13	28	12
Desarrollo rural	21	16	5	9	12	44	20
Lib. sindicales ^{3/}	13	9	4	n.d.	n.d.	n.d.	13
Pensiones	21	14	7	16	10	52	12
Política salarial ^{3/}	13	9	4	n.d.	n.d.	n.d.	13
Seguros	18	10	8	13	12	26	14
Serv. ambientales	9	4	5	15	7	60	7
Telecomunicaciones	18	14	4	27	12	140	16

Nota: Los datos no disponibles (n.d.) se deben a que el Consejo Superior del Trabajo conoció simultáneamente los temas de cesantía, libertades sindicales y política salarial, por lo que es difícil diferenciar el tratamiento dado a cada uno.

1/ Al 24 noviembre de 1998.

2/ Al 19 de octubre de 1998.

3/ Los miembros propietarios son los titulares del Consejo Superior de Trabajo con base en el decreto que regula este órgano.

4/ Se consideran exclusivamente personas acreditadas ante las Comisiones, sea como propietarias, por ampliación o suplentes.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Concertación, 1998.

instancia ulterior de mediación capaz de impulsar nuevos espacios de diálogo en pro de alcanzar más acuerdos hubiese sido lo más recomendable. En este punto, lo previsto por la normativa no funcionó, pues la Junta de Mediadores, lejos de convocar diálogos adicionales, trasladó el abordaje de los temas de controversia al Presidente de la República, quien con buen tino decidió convocar a un segundo plenario del Foro.

A mediados de noviembre de 1998 se activó la Comisión de Verificación, que formuló su propio reglamento y lo presentó al plenario del Foro el 24 de ese mes. En medio de la controversia sobre las nociones de “consenso” y “alto grado de acuerdo”, ese reglamento asumió, con arreglo al Decreto Ejecutivo 27106-MP, que la labor de verificación atendería exclusivamente el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por unanimidad. El gobierno había transferido de oficio los proyectos derivados de la concertación a la Comisión de Verificación, que también se nutrió de denuncias sobre incumplimiento, elevadas por miembros de algunas comisiones⁸.

En todo caso conviene insistir en que la dinámica social desbordó el proceso previsto reglamentariamente, pues a la tarea del órgano responsable en la materia se sumó la acción de varias de las comisiones del Foro de Concertación que por cuenta propia decidieron realizar acciones de seguimiento y verificación de los acuerdos, e impulsar labores de cabildeo en la Asamblea Legislativa. Esto plantea un reto a futuro: un proceso de concertación no debería desaprovechar la disposición y el trabajo voluntario de las comisiones en las fases de preparación de proyectos de ley y en el seguimiento y verificación de los acuerdos alcanzados.

8 El 29 de abril de 1999 la Comisión emitió un informe sobre el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en el proceso.

Cuadro 3.5

PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS COMISIONES DEL FCN Y SU ADHESIÓN A LOS INFORMES FINALES

Comisión	Miembros del Foro ^{1/}	Suscriben	No suscriben	Con reserva
Seguros ^{2/}	<i>Propietarios:</i>			
	José Humberto Echeverría - Partido Integración Nacional (PIN)	x		
	José Merino - Partido Fuerza Democrática (PFD)		x	
	<i>Por ampliación:</i>			
	Mario Devandas Brenes (PFD)		x	
	Alicia Fournier - Partido Liberación Nacional (PLN)	x		
	Otto Guevara - Partido Movimiento Libertario (PML)	x		
Corrupción	Karl Hempel Nanne - Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	x		
	<i>Propietarios:</i>			
	Carlos Avendaño - Partido Renovación Costarricense (PRC)	x		
	Mario Moreira (PML)	x		
	Ovidio Pacheco (PUSC)*			x
	<i>Por ampliación:</i>			
	María Salvadora Mora - Partido Acción Laborista Agrícola (PALA)*	x		
Asig. familiares	Alcira Castillo (PFD)	x		
	Edine von Herold Duarte (PLN)	x		
	<i>Propietario:</i>			
	Guido Vargas (PALA)		x	
Pensiones	<i>Por ampliación:</i>			
	Cristina Rojas Rodríguez (PLN)	x		
	<i>Propietarios:</i>			
	Waldo Márquez (PRC)		x	
	<i>Por ampliación:</i>			
Telecomunicaciones	Anabelle Artavia (PFD)	x		
	Raúl Costales (PML)		x	
	Guido Miranda (PLN)		x	
	<i>Propietarios:</i>			
	Rolando Araya (PLN)		x	
	Luis Manuel Chacón (PUSC)*	x		
	Ana Lourdes Gólcher (PIN)	x		
	Federico Malavassi (PML)	x		
Desarrollo rural	Ricardo Sancho (PLN)		x	
	<i>Por ampliación:</i>			
	Roberto Dobles Mora (PLN)		x	
	Fabio Chaves Castro (PFD)			x
	<i>Propietarios:</i>			
Servicios ambientales ^{3/}	José Núñez (PFD)*	x		
	Carlos Solís (PALA)	x		
	<i>Por ampliación:</i>			
	Eduardo de la Espriella (PUSC)		x	
	Oscar Campos Chaverría (PLN)		x	

1/ El asterisco (*) indica que suscribe su suplente.

2/ Según informe de mayoría.

3/ No incluye miembros propietarios pertenecientes a partidos políticos.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Concertación, 1998.

Cuadro 3.6
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA CONCERTACIÓN, SEGÚN ÁREA

Área	Propuestas
1. Asignaciones familiares	Fortalecer los esquemas de coordinación y financiamiento de la lucha contra la pobreza y garantizar como mínimo un 2% del PIB destinado a los programas de prevención y atención de la pobreza.
2. Cesantía	Transformar la cesantía en un derecho real para la población trabajadora.
3. Corrupción	Desarrollar campañas para fomentar valores, mecanismos para mejorar la calidad de la representación política y la auditoría ciudadana, e impulsar la evaluación y rendimiento de cuentas del sector público.
4. Desarrollo rural	Reestructurar el sector público agropecuario, previo establecimiento de estrategias de desarrollo rural y agropecuario.
5. Libertades sindicales	Comprometerse a difundir y acatar efectivamente la normativa que rige esta materia.
6. Pensiones	Crear un sistema de pensiones basado en tres pilares: el primero, el régimen de invalidez, vejez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), un segundo pilar obligatorio sustentado en la reasignación de cargas sociales, y un tercer pilar voluntario.
7. Política salarial	Instaurar un modelo de ajustes semestrales automáticos de conformidad con la evolución del índice de precios al consumidor y establecer una canasta básica tributaria de bienes y servicios.
8. Seguros	Alto grado de acuerdo (75% o más) respecto de abrir el monopolio y crear una Superintendencia de Seguros.
9. Servicios ambientales	Establecer un sistema integral de retribución de servicios ambientales derivados de los bosques y plantaciones forestales, la biodiversidad, la protección de recursos hídricos y suelos.
10. Telecomunicaciones	Fortalecer el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y crear un ente regulador de las telecomunicaciones. Alto grado de acuerdo respecto de la apertura del monopolio.

Fuente: Secretaría Ejecutiva de la Concertación, 1998.

RELACIONES DEL PROCESO DE CONCERTACIÓN CON EL SISTEMA POLÍTICO Y LA SOCIEDAD CIVIL

Del descontento con la política a la participación en la toma de decisiones

En términos generales, el proceso de concertación impulsado por la administración Rodríguez es una respuesta pública a la crítica ciudadana sobre la gestión política tradicional y emerge, entonces, como una nueva arena de participación y representación social orientada a complementar los espacios de convivencia democrática, consulta y formación de decisiones. Esta crítica se manifiesta en la sistemática valoración negativa respecto de los partidos políticos y de la Asamblea Legislativa, como surge en las encuestas de opinión pública. Ahora bien, esa expresión de crítica ciudadana adquirió dimensiones dramáticas en las elecciones de febrero de 1998, cuando se redujo el caudal electoral de los dos partidos mayoritarios, aumentó el arrastre de los partidos pequeños –aunque todavía marginales– y creció significativamente el abstencionismo.

La fase de diálogo con la sociedad civil, marcada por el trabajo en las comisiones, se desarrolló prácticamente de manera autónoma respecto de los poderes formales y de los partidos políticos, lo que resultó ventajoso en el arranque del proceso pero trajo dificultades en las etapas ulteriores de cristalización de los acuerdos. La participación de representantes gubernamentales en las distintas comisiones y la formación de espacios para “tomar el pulso” de los aspectos logísticos y técnicos del avance del proceso, constituyeron en esta etapa las únicas ligaduras fuertes del proceso de concertación con el gobierno.

Por otra parte, la presencia menguada de los partidos políticos en el trabajo de las comisiones impidió que se produjera un efecto de transmisión permanente de

información hacia los partidos y hacia la Asamblea Legislativa, que debía asumir el relevo de la concertación. Más aún, la situación interna de los partidos no produjo condiciones favorables para crear un ambiente de debate político alrededor del contenido y los avances de las negociaciones del proceso de concertación. En el caso del principal partido de oposición, la relativa debilidad de sus liderazgos y la realización por esas fechas de su Congreso Ideológico no creó condiciones adecuadas para su inserción institucional en las negociaciones, debido, entre otras cosas, a la ausencia de una línea programática homogénea respecto de los temas más polémicos del proceso. En cuanto a los partidos minoritarios, se observaron dos situaciones: discrepancias internas y ausencia de “vida partidaria” más allá de unos pocos y aislados liderazgos personales.

En suma, la participación de los partidos políticos en el proceso de concertación se desarrolló sobre la base de motivaciones individuales, interesadas en tomar parte en la discusión de algunos temas. Como consecuencia de esto y a causa también de la situación interna de los partidos y de la suspicacia surgida en relación con las intenciones gubernamentales respecto de la concertación, no se crearon las condiciones para que surgieran compromisos políticos que facilitaran la transformación de los acuerdos en iniciativas de ley.

Finalmente, durante la etapa de verificación de acuerdos el clima estuvo marcado por la presión del Ejecutivo y la resistencia de la oposición en el Parlamento a aceptar una agenda que percibían impuesta por el gobierno. En este período por primera vez se produjeron declaraciones fuertes de participantes en el proceso sobre el alcance de las decisiones gubernamentales.

El problema se magnificó a mediados de enero de 1999 cuando el gobierno, en procura de presionar a la Asamblea Legislativa para avalar los acuerdos generados “en la sociedad civil”, defendió en la prensa temas surgidos en los acuerdos de la concertación sobre los que persistieron controversias en las comisiones y los plenarios de ese Foro. En consecuencia, no se crearon condiciones favorables para influir positivamente sobre la aprobación legislativa de los proyectos, por lo que el relevamiento de ese proceso por el Parlamento se dio en un contexto de disputa.

El rol del Poder Ejecutivo en el proceso

Dado que la concertación fue un esfuerzo desplegado desde el más alto nivel del Poder Ejecutivo, éste asumió un rol protagónico en el proceso y sus distintas fases. Durante el trabajo de las comisiones, el gobierno participó en al menos tres niveles: la presentación de un documento temático sobre cada uno de los asuntos tratados, la presencia de representantes gubernamentales como miembros plenos de la Comisión y, finalmente, las audiencias a funcionarios encargados de las instituciones afectadas por las decisiones de concertación.

En términos generales, los documentos presentados por el gobierno a las comisiones contenían un diagnóstico de la situación, un conjunto de opciones de política y una prescripción recomendada por el Ejecutivo. El grado de elaboración de los documentos fue desigual; sin embargo, pese a las diferencias en términos de rigurosidad técnica, articulación y profundidad, en todas las comisiones sirvieron de catalizador de las deliberaciones y obligaron a los diversos sectores a precisar sus diagnósticos y propuestas alternativas. Con ello se amplió el escenario de las deliberaciones y negociaciones.

La mayoría de las personas entrevistadas para la elaboración de este capítulo, coincidió en que la participación de los delegados gubernamentales en las comisiones tuvo efectos positivos. Por una parte, permitió que se diera un diálogo constan-

te y horizontal entre el gobierno y las organizaciones sociales, dado que representantes sociales y gubernamentales tenían exactamente la misma jerarquía en el seno de las Comisiones. Por otra, en la fase de seguimiento y verificación de los acuerdos la presencia de representantes gubernamentales en las comisiones permitió una mejor identificación de espacios de controversia y conflictos de interpretación.

Igualmente consideraron que la presencia de funcionarios de instituciones del Ejecutivo o descentralizadas fue de suma importancia para el trabajo de las comisiones. Por lo general asistieron funcionarios de alto nivel, que dieron cuenta de las necesidades de información de los delegados. No obstante, en algunos casos las entidades convocadas no se presentaron del todo, no enviaron representantes idóneos o no aportaron la información requerida. La vinculación de organizaciones públicas con el proceso de concertación, en este sentido puede mejorarse notoriamente en futuros esfuerzos.

Al finalizar la etapa de trabajo de las comisiones se hizo evidente que los aspectos y propuestas de interés para el gobierno superaban los alcances de las deliberaciones sostenidas en la mesa de negociación; esta situación, entre otras, produjo niveles de distanciamiento entre los acuerdos de concertación y las acciones ejecutivas en la forma de decretos y proyectos de ley. De este modo, la tipificación de los frutos de la concertación devino en un tópico controversial. Al respecto cabe apuntar que muy probablemente los representantes gubernamentales en las comisiones no aportaron en todos los casos la visión de contexto sobre los intereses de política por parte del gobierno. Esta función pudo haber contribuido a disminuir las fricciones entre el gobierno y los actores sociales sobre el contenido de los proyectos de ley. Queda de manifiesto, con las enmiendas realizadas a algunos proyectos de ley después de la intervención de otros niveles ejecutivos en la corrección y adecuación de acuerdos, que no siempre hubo una adecuada ponderación de los contenidos de los acuerdos y de la forma idónea de incorporarlos en iniciativas de ley.

Concertación y sociedad civil

Por tratarse de un mecanismo para la ampliación de la presencia ciudadana en la toma de decisiones políticas, el proceso de concertación fue un reto difícil para las organizaciones civiles costarricenses.

En términos generales la opinión pública expresaba descontento, pero en ningún momento se levantó una reivindicación política para ampliar espacios de participación en los procesos nacionales. Existían experiencias sectoriales, otras localizadas geográficamente y la aspiración ciudadana a tener más capacidad de influencia en las decisiones sobre el porvenir. Pero con excepciones, muy poco se había avanzado en esa dirección. En este contexto, la reacción inicial de los sectores y actores a la convocatoria a un proceso de concertación fue desigual. Algunas organizaciones se dispusieron a integrarse activamente y otras, excluidas en primera instancia, reclamaron con fuerza su derecho de participar. Otras organizaciones expresaban su temor y resistencia a vincularse a un proceso de “cooptación o manipulación” imaginado por el gobierno para llevar adelante su “agenda neoliberal”. Consecuentemente, es probable que con la excepción de las organizaciones empresariales, entre los demás sectores no haya habido consenso sobre las bondades de la concertación. Sin embargo, al final optaron por sumarse al proceso al considerar más oneroso el costo de estar fuera.

La selección discrecional de actores pudo haber generado heridas y resentimientos que no se restañaban sino cuestionando la legitimidad del proceso en su

conjunto. Esta es una limitación difícil de enfrentar, porque siempre habrá deficiencias en la incorporación de actores sociales y ello será sistemáticamente motivo de controversia política. La calidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de concertación estaría, entonces, mediada por las limitaciones y los grados de incertidumbre que enfrentaron las organizaciones involucradas respecto del desarrollo de negociaciones en un foro de esta naturaleza, así como por la ausencia de otras organizaciones cuya gravitación en la vida económica, social y política del país es importante. Otros factores se relacionan directamente con el grado de desarrollo de la capacidad de propuesta en las organizaciones sociales costarricenses. Independientemente de los avances logrados, la mayoría de las organizaciones tiene problemas para sustraerse de la dinámica corporativa “inmediatista” y ubicarse en escenarios políticos más integrales. Cabe por ello destacar que organizaciones con escasa capacidad de convocatoria de masas desempeñaron papeles protagónicos en distintas comisiones, dado que disponían de una capacidad de propuesta mayor que otras organizaciones con más presencia social y trayectoria política.

Ya en el contexto de las deliberaciones y negociaciones (la fase de diálogo con la sociedad civil), la participación de la mayor parte de las organizaciones recayó en sus principales figuras de dirección. En principio, ello impidió un respaldo activo de la ciudadanía hacia la concertación, en virtud de que en el seno de las organizaciones sociales hay una fuerte tendencia –al igual que en el sistema político en general– hacia prácticas de democracia delegativa; esto es, una vez electos los representantes políticos actuaron prácticamente por su cuenta sin mayores espacios ni recursos (es decir, al margen de sus voluntades personales) para establecer mecanismos de consulta e información, situación que se agudizó por el poco tiempo y la vasta información que caracterizó las negociaciones.

En efecto, durante la fase de diálogo con la sociedad civil el proceso de concertación se desarrolló en seis semanas. La mecánica del proceso supuso, además, volcar en cada uno de los representantes en las comisiones un volumen considerable de información, quienes difícilmente pudieron procesarla en toda su riqueza. En tales condiciones, convocar asambleas de asociados para informar y requerir orientación en la toma de decisiones y en la transformación de posiciones era prácticamente imposible.

Por otra parte, la Concertación Nacional fue una experiencia altamente centralizada. Las deliberaciones tuvieron lugar entre organizaciones nacionales localizadas en San José y sus alrededores, lo que realmente no ofreció oportunidades para incorporar en los debates representaciones sociales regionales e incluso los aportes generados por los foros regionales, que buscaban generar algún grado de descentralización a efecto de ampliar los espacios de consulta y participación ciudadana. Así, la sociedad civil de la periferia, para denominarla de alguna manera, prácticamente no estuvo presente en el proceso. Esta es una deficiencia que debe enmendarse en procura de una auténtica concertación nacional.

En síntesis, la convocatoria gubernamental a la Concertación Nacional creó nuevos interlocutores sociales y redefinió otros. Este es un avance porque en el futuro la sociedad civil costarricense será comprendida como un espacio pluralista, cuya representación involucra intereses corporativos, pero también desafíos más integrales como las relaciones de género, la diversidad étnica y cultural y la vinculación sostenible con el ambiente natural.

REFERENCIAS

- Barahona, M., Gallardo, R., Sojo, C. 2002. *Concertación Nacional en Costa Rica 1998: balance y propuestas*. San José: PNUD y Consejo Nacional de Rectores. Documento mimeografiado.
- Conferencia Episcopal de Costa Rica. 1997. *Carta de Adviento*. San José.
- Gobierno de la República. 1998. Decreto No. 27106-MP, sobre el Proceso Nacional de Concertación en *La Gaceta*, 25 de junio de 1998, San José.
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the Market. Political and Economic Change: Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Secretaría Ejecutiva de la Concertación. 1998. Acuerdos de la concertación según informes de las comisiones y actas de plenarias. Noviembre de 1998.

La construcción de consensos en torno a la reforma educativa en Honduras

María Antonieta de Bográn y José Cárleton Corrales***

El proceso de construcción de consensos para formular una propuesta de reforma educativa en Honduras fue un valioso aprendizaje que se ha tratado de sistematizar en este capítulo para compartirlo con otros países que buscan alcanzar objetivos similares.

La primera fase en el proceso de reforma educativa llamada *de movilización* se caracteriza precisamente por la constitución de instancias de diálogo con capacidad y liderazgo para lograr un gran consenso entre todos los actores sociales sobre la importancia y la necesidad de lograr una profunda transformación educativa. En el caso de Honduras, estas instancias de diálogo fueron lideradas en distintos momentos por el FONAC, creado por decreto legislativo en marzo de 1994, y por la Comisión de Diálogo de Política Social, que promueve el BID. El liderazgo asumido por estas dos organizaciones mostró que independientemente de la utilidad diferenciada para los distintos actores, es posible lograr consensos cuando existe un tema de interés nacional.

No se puede señalar para este proceso un modelo metodológico particular. La experiencia indica que la naturaleza misma del tema va marcando los pasos a seguir. Lo más importante es definir el *diálogo* como el instrumento de carácter técnico donde pueden expresarse los intereses sociales en conflicto desprendidos de preferencias partidarias o ideológicas. Es una negociación política de opciones técnicas y no de posiciones ideológicas. Una de las mejores lecciones aprendidas fue justamente que el proceso benefició a todas las partes: el gobierno ganó legitimidad para definir sus políticas educativas; la sociedad civil adquirió “poder” para influir en la toma de decisiones en los ámbitos señalados para el diálogo; y el Estado y la sociedad definieron políticas educativas producto de un diálogo que garantizó el contrapeso de los diversos intereses sociales.

* Secretaria Ejecutiva de la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu (FEREMA).

** Doctor en Educación y Desarrollo Internacional.

Este capítulo consta de cuatro partes, además de la introducción. La primera analiza las bases del diálogo social y hace énfasis en las reformas educativas de los años noventa y en los factores que facilitaron el proceso de diálogo. La segunda parte examina los componentes del proceso de diálogo, entre éstos el origen de la convocatoria, los mecanismos del diálogo social, los actores y las reglas del proceso. La tercera describe los resultados del proceso y los alcances de la nueva propuesta de reforma educativa. Finalmente, la cuarta parte extrae algunas lecciones del proceso y analiza perspectivas a futuro.

BASES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Las reformas educativas en los noventa

Durante la década de 1990 en Honduras se formularon varias propuestas de reforma educativa, las cuales estuvieron marcadas por los diferentes períodos de gobierno. Si bien las iniciativas tenían contenidos innovadores, fueron de tan corto plazo que no lograron institucionalizarse con la debida solidez y en consecuencia no produjeron los cambios anunciados. A diferencia de las dos propuestas anteriores, la iniciativa de reforma educativa gestionada en el período 1998-2001 es el resultado de un amplio proceso de diálogo social que logró acuerdos en torno de una política educativa y se espera que este factor le permita trascender en el largo plazo.

La primera propuesta de reforma educativa fue presentada durante la presidencia de Rafael Leonardo Callejas (1990-1994). Se trató una reacción tardía en el proceso de modernización del Estado que se concentró en atender el ajuste macroeconómico del país. Esta propuesta contenía puntos esenciales como la descentralización educativa, la participación de los padres de familia en la gerencia de las escuelas, la intervención privada en la ejecución de la política educativa y la despolitización en el nombramiento de los docentes. Estos importantes planteamientos, sin embargo, quedaron en el nivel teórico, ya que no logró un consenso en torno a los mismos y por tanto no se realizó ningún intento para llevarlos a la práctica.

La segunda propuesta de reforma educativa, conocida como Escuela Morazánica, fue presentada por el gobierno del presidente Carlos Roberto Reina (1994-1998). Ésta coincidió en los puntos esenciales con la anterior, pero estaba escrita en un lenguaje retórico y coherente, y mejor presentada. Entre las medidas adoptadas se encontraban la desconcentración del aparato administrativo mediante la creación de las Direcciones Departamentales de Educación, que asumieron gran parte de los trámites de nombramiento de personal y de gerencia de las escuelas, el inicio de la educación básica de nueve grados, como una continuación de la primaria, la creación de la Unidad de Medición de Calidad Educativa, adscrita a la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán, y la elaboración del diagnóstico del Sistema Educativo Nacional Hondureño Estudio Sectorial. Este documento constituye el análisis más completo hasta la fecha y no sólo estudia la problemática educativa sino que plantea los desafíos, que en el largo plazo y en el marco de una planeación estratégica, debe desarrollar el gobierno.

Este estudio sectorial más las propuestas de reforma contribuyeron a desarrollar el nivel de conciencia de la sociedad hondureña sobre la necesidad de implementar una reforma educativa. Paralelamente a este fenómeno, el nivel de deterioro del sistema educativo aumentó, en particular en los aspectos administrativos que debido a la presencia de los sindicatos docentes y la politización por parte de los partidos se volvió casi ingobernable.

La tercera propuesta surgió durante el gobierno del presidente Carlos Flores (1998-2002), quien mantuvo la reforma educativa en la agenda gubernamental y delegó en el FONAC la responsabilidad de integrar a todos los sectores del país en la construcción de un consenso en torno a los problemas educativos nacionales y de buscar soluciones que pudieran traducirse en una propuesta de reforma.

En la próxima sección se analizan las condiciones que facilitaron la formación de este proceso de diálogo nacional en apoyo a la reforma educativa.

Factores en la construcción del consenso

Tres factores hicieron posible la construcción del consenso en torno a la reforma educativa. Primero, el largo proceso de casi doce años en el cual la reforma educativa estuvo en la agenda de los gobiernos. Si bien en apariencia poco ocurrió durante ese período, en realidad se logró un tremendo desarrollo conceptual en torno a la reforma educativa. Segundo, los efectos devastadores del huracán 'Mitch' que dejaron al descubierto la fragilidad de las instituciones gubernamentales por lo que surgió, particularmente en el Poder Ejecutivo, una actitud más anuente al diálogo. Tercero, la existencia de un amplio grupo de la sociedad civil con un alto grado de profesionalismo y un gran deseo de contribuir al mejoramiento de la educación.

Con referencia al desarrollo conceptual de la reforma educativa, dos ideas deben eliminarse: la primera es que las propuestas de reforma de las tres últimas administraciones gubernamentales son diferentes. Por el contrario, tienen muchos puntos en común. La segunda es que la propuesta de reforma educativa está impuesta por instituciones de desarrollo internacional. La documentación existente indica que el pensamiento educativo hondureño siguió un proceso evolutivo que se inició con la formulación de ideas abstractas, continuó con la conformación de propuestas más completas y mejor formuladas, hasta llegar a su discusión y a los esfuerzos para implementarlas. También se advierte que el país no se encuentra aislado de otras experiencias internacionales y que ha realizado un esfuerzo para identificar lo relevante y aplicable a la realidad de Honduras.

El segundo factor que facilitó el proceso de diálogo en la sociedad hondureña fue el huracán 'Mitch' (1998) cuyos efectos destructivos, medidos en pérdidas de vidas y de daño a gran parte de la infraestructura y el aparato productivo, quebraron la manera habitual de hacer las cosas. Como consecuencia de la tragedia, surgió la esperanza de realizar una transformación hacia una sociedad más democrática y equitativa. La colaboración internacional, tanto en su respuesta inmediata como en los planes de desarrollo de largo plazo, brindó una visión de futuro más optimista. En este contexto, el presidente Flores solicitó apoyo al BID para asegurar un proceso de diálogo en torno a reformas sociales que fortalecieran la gobernabilidad. Esta inquietud encontró respuesta con la llegada del ex presidente de Chile, Patricio Aylwin, en una misión de sondeo coordinada por el FONAC. Durante esta visita, el Sr. Aylwin dialogó prácticamente con todos los sectores de la sociedad con el objetivo de identificar los problemas sociales de mayor relevancia para el desarrollo del país. Al cabo de esta misión, el FONAC definió la reforma educativa como el tema principal de concertación. Posteriormente, la invitación del BID a un grupo de líderes del gobierno y de la sociedad civil a su sede en Washington, D.C., permitió mayores definiciones sobre la temática educativa y participación de los sectores interesados en impulsar los procesos de reforma.

Finalmente, el tercer factor fue el surgimiento de una sociedad civil interesada en la situación educativa. Si bien la Secretaría de Educación ha sido y continúa

siendo la agencia más importante en el quehacer educativo, últimamente han surgido varias instituciones civiles, como ONG, fundaciones, gremios magisteriales, universidades privadas y un sector privado que tienen autonomía, capacidad crítica y creciente interés en mejorar la calidad de la educación en el país.

EL PROCESO DE DIÁLOGO SOCIAL EN EDUCACIÓN

El origen de la convocatoria

Por *diálogo social* se entiende el proceso mediante el cual sectores de la sociedad en actitud de confrontación logran llegar a un amplio consenso, que supera los intereses de grupo y representa mejor el interés colectivo. Es indudable que la experiencia hondureña brinda elementos valiosos sobre cómo conducir procesos similares en otras áreas sociales y otros países. Para que se inicie un proceso de diálogo social es condición necesaria que exista un problema social sobre el que haya un amplio acuerdo de todas las partes. Este es el caso de la educación en Honduras, ya que hay una insatisfacción generalizada en cuanto a su calidad y relevancia.

Se originó entonces la fase de construcción de acuerdos en torno al diagnóstico y a la definición de políticas educativas para enfrentar estos problemas. Los acuerdos fueron seguidos por negociaciones entre los principales actores en el marco de un clima político y cultural favorable para impulsar uno de los cambios de mayor trascendencia nacional. Esta parte del proceso fue liderada por la Comisión de Educación del FONAC y contó con el apoyo de dos grupos: la Comisión de Diálogo de Política Social y la Mesa Redonda de Cooperantes en Educación (MERECE).

La Comisión de Educación del FONAC trabajó en torno a la problemática educativa durante 18 meses, y en junio de 2000 presentó la propuesta al gobierno de la República. Para la elaboración de este documento se utilizaron las propuestas formuladas anteriormente. Es decir, en contraste con la actitud tradicional de ignorar esfuerzos previos, se hizo acopio de todas las propuestas hondureñas producidas y se procedió a su estudio minucioso. La Comisión analizó siete propuestas de transformación educativa elaboradas por distintas entidades entre 1990 y 1998. Además, durante 1999 recibió cuatro propuestas que constituyeron la base para la elaboración de un proyecto consensual. Éstas fueron *Educación para vivir* de la Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro (FEREMA), *Transformación del sistema educativo de Honduras* de la Secretaría de Educación, *Lineamientos generales para la reforma integral del sistema educativo* por el licenciado Rigoberto Gómez Madrid, y la de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).

Las cuatro propuestas tienen grandes coincidencias en el diagnóstico y en los elementos clave que deben incluirse para transformar el sistema educativo. Primero, concuerdan en que es necesario lograr un 100% de cobertura de educación prebásica para niños de 4 a 6 años, universalizar la educación básica en nueve grados financiada por el Estado, introducir tres años de educación media después del noveno año, incorporar un currículo centrado en valores, mejorar la articulación interna del sistema (entre niveles) y externa (entre el sistema educativo y el mercado laboral). Segundo, las cuatro propuestas utilizan el ámbito internacional como punto de referencia y analizan su viabilidad en el contexto hondureño. Tercero, todas resaltan la importancia de implementar una reforma educativa y la ubican en un contexto de visión de nación y de progreso para la relación de Honduras con el resto de los países.

La Comisión de Educación del FONAC sometió la propuesta técnica a un proceso de consulta nacional para su validación y modificación en función de las sugerencias que aportaron los distintos grupos.

Los mecanismos del diálogo social

Los mecanismos de consulta utilizados fueron tres: los seminarios regionales, la consulta nacional y los talleres con grupos de interés específicos. Estos instrumentos se aplicaron simultáneamente y por momentos crearon el problema de cómo sistematizar e incorporar las propuestas recibidas.

Los seminarios regionales fueron el mecanismo más utilizado y expedito para hacer ajustes a la propuesta técnica. Constituyeron una convocatoria amplia a los distintos sectores de la sociedad para difundir y discutir los puntos esenciales de la propuesta. Se organizaron ocho seminarios regionales que incluían la presentación de la propuesta al presidente Flores. Pasado el momento protocolar, éste se convirtió en un seminario de trabajo de amplia representación.

Los seminarios se organizaron alrededor de un tema principal que actuó como motivador para los participantes y contaron con la participación de conferencistas de prestigio internacional. Los temas tratados incluyeron la problemática social y económica de Honduras, los avances tecnológicos en educación, el papel de los sindicatos docentes, la transición hacia el mundo del trabajo y las nuevas exigencias del mundo laboral, la participación de la comunidad en la gerencia de las escuelas y las implicaciones de la reforma. Los seminarios se dividían en tres partes: presentación del tema especial, análisis de la temática principal en grupos de trabajo y exposición de los resultados en una sesión plenaria.

La consulta nacional fue el segundo mecanismo más empleado. La propuesta técnica de reforma educativa se transformó en temas amplios que contenían los puntos esenciales de la reforma y estaban diseñados para ser discutidos en grupos relativamente pequeños. Personal especialmente entrenado para conducir estas discusiones se desplazó a los 18 departamentos de Honduras y a más de 279 municipios. En estos últimos, el diálogo se realizó a través del Cabildo Abierto, estructura de amplia difusión en el país. Los resultados de la consulta fueron sistematizados en un enfoque de tipo cualitativo y la responsabilidad esencial cayó en la persona que condujo la consulta. Los niveles de conciencia encontrados en la sociedad en torno a la problemática educativa y sus posibles soluciones fueron considerables.

Finalmente, los talleres con grupos de interés se llevaron a cabo durante la última etapa del proceso de diálogo. Una vez logrado un importante grado de consenso en torno a los puntos principales de la reforma, se organizaron sesiones de trabajo con grupos de interés, entre ellos el sector político representado por los dirigentes de los partidos políticos, los grupos indígenas y afrohondureños, las universidades estatales, grupos de género como la Comisión de Género del Congreso Nacional, e instituciones especializadas del gobierno como la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia a cargo de formular y coordinar la estrategia de desarrollo social del país.

Los actores del proceso

Los actores, es decir quienes condujeron el diseño y la ejecución del proceso de diálogo sobre la propuesta de reforma educativa, fueron la Comisión de Educación del FONAC apoyada por MERECE y la Comisión de Diálogo de Política Social.

La Comisión de Educación del FONAC estuvo integrada por 32 representantes de organizaciones e instituciones como la Secretaría de Educación, universidades estatales, fuerzas armadas, sindicatos docentes, partidos políticos, fundaciones y organizaciones no gubernamentales interesadas en la educación. El listado completo de sus integrantes se incluye en el recuadro 4.1.

Recuadro 4.1

INSTITUCIONES REPRESENTADAS EN LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DEL FONAC

- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH).
- Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán (UPNFM).
- Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP).
- Comisión Nacional para el Desarrollo de la Educación Alternativa No Formal (CNDEANF).
- Colegio Profesional Superación Magisterial Hondureño (COLPROSUMAH).
- Colegio de Profesores de Educación Media de Honduras (COPEMH).
- Primer Colegio Profesional Hondureño de Maestros (PRICPHMA).
- Colegio Profesional Unión Magisterial de Honduras (COPRUMH).
- Colegio de Pedagogos de Honduras (CPH).
- Sindicato Profesional de Docentes Hondureños (SINPRODOH).
- Federación Nacional de Instituciones Educativas Privadas de Honduras (FENIEPH).
- Asociación Nacional de Universidades Privadas de Honduras (ANUPRI).
- Programa Nacional de Educación para las Etnias Autóctonas y Afroantillas de Honduras (PRONEEAAH).
- Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andréu (FEREMA).
- Comisión de Educación del Congreso Nacional.
- Centro Asesor para el Desarrollo de Recursos Humanos (CADERH).
- Federación de Asociaciones Femeninas de Honduras (FAFH).
- Consejo de Pueblos Autóctonos de Honduras (CONPAH).
- Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Honduras (FECOPRUH).
- Instituto de Previsión del Magisterio (INPREMA).
- Instituto de Crédito Educativo (EDUCRÉDITO).
- Asociación Cristiana para el Desarrollo de la Familia Hondureña (ACDEFAMH).
- Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH).
- Coordinadora de Instituciones y Asociaciones de Rehabilitación de Honduras (CIARH).
- Instituto Nacional de la Mujer (INM).
- Ministerio de Defensa Fuerzas Armadas de Honduras (FAH).
- Partido Liberal de Honduras (PL).
- Partido Unificación Democrática (UD).
- Foro Nacional de Convergencia (FONAC).

La MERECE surgió a raíz del huracán 'Mitch' como un esfuerzo de los organismos internacionales para coordinar su labor de apoyo a la educación. Su primera tarea fue apoyar la continuación de las clases durante los 100 días restantes del año escolar después del 'Mitch', momento crítico en el cual muchas escuelas estaban destruidas o funcionaban como centros de albergue para los desplazados. Pasada la emergencia inmediata, la Mesa decidió respaldar el proceso de diálogo en torno a la reforma educativa para lo que brindó asesoría técnica y financiera para la realización de seminarios regionales en los cuales se debatieron importantes aspectos técnicos de la propuesta.

La Comisión de Diálogo y Política Social nació de la Iniciativa de Diálogo Social y se conformó con un grupo de líderes hondureños que fueron invitados a la sede del BID en Washington, D.C. donde recibieron entrenamiento en técnicas de nego-

ciación aplicadas a la problemática educativa. De regreso a Honduras la Comisión se concentró en apoyar el trabajo de la Comisión de Educación del FONAC e impulsó el proceso de formulación de la propuesta de reforma educativa. En junio de 2002, una vez que el FONAC presentó la propuesta a las autoridades gubernamentales, la Comisión de Diálogo de Política Social asumió el liderazgo del proceso de diálogo social a través de foros y seminarios especializados y llevó la propuesta a sectores como la empresa privada, los medios de comunicación y otros más amplios de la sociedad civil. Estos encuentros tuvieron un éxito considerable, tanto por el interés de las personas que participaron como por la novedad de la temática tratada, cuyo estudio y análisis pudo hacerse en mayor profundidad.

La Comisión tuvo, además, una participación de gran relevancia en el desarrollo del anteproyecto de la Ley General de Educación, dado que el elaborado por una comisión *ad hoc* del Congreso Nacional no reflejaba el contenido de la propuesta de reforma educativa surgida del proceso de diálogo nacional. La Comisión condujo un proceso de diálogo para enmendar esta situación e inició un proceso de socialización de este anteproyecto. Como resultado, el anteproyecto actual es la propuesta de reforma educativa hecha ley.

La Comisión de Diálogo estuvo integrada por más de veinte líderes hondureños de reconocido prestigio. El listado completo de sus integrantes figura en el recuadro 4.2.

Recuadro 4.2

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE DIÁLOGO DE POLÍTICA SOCIAL

- Representantes de los cinco partidos políticos legalmente inscritos: Partido Nacional, Partido Liberal, Democracia Cristiana, Unificación Democrática y Partido de Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU).
- El ministro y la viceministro de la Secretaría de Educación.
- Dos diputados miembros de la Comisión de Educación del Congreso Nacional.
- Rectores de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y de la Universidad Pedagógica Nacional.
- Dos dirigentes del Foro Nacional de Convergencia (FONAC).
- Dos representantes de los medios de comunicación.
- El presidente de la Federación de Organizaciones Magisteriales de Honduras (FOMH).
- Alcaldes de los municipios de Puerto Cortés y Santa Cruz de Yojoa.
- El presidente de la Unión Nacional de Campesinos (UNC).
- Un miembro del Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).
- Tres representantes de fundaciones privadas: Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andréu (FEREMA), Asociación Educación y Familia y Fundación Democracia y Desarrollo.
- El coordinador para Centroamérica del Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL).
- El especialista en educación de la Representación del BID en Honduras.

Las reglas del proceso

Es importante puntualizar que en el ámbito nacional existía como denominador común la aceptación de la necesidad de innovar la educación para la transformación económica y social del país. Esta situación produjo una variedad de conceptos, criterios, propuestas y modelos que presentaban opciones de cómo plantear la reforma educativa. El primer reto fue hacer conocer a todos los sectores el alcance de lo que implicaba la modificación del sistema educativo y a la vez lograr su participación, intercambio de opiniones y compromiso para respaldar la iniciativa.

La Comisión de Educación del FONAC definió sus formas propias para conducir el proceso de diálogo y concertación. Para eso se organizó sobre la base de: i) buscar una amplia representatividad en las 32 organizaciones vinculadas, directa e indirectamente, con la educación; ii) fomentar el trabajo voluntario de sus integrantes, quienes durante un año y medio se reunieron en sesiones semanales de cuatro horas; iii) formar subcomisiones de trabajo para abordar temas de manera simultánea y particularizar áreas específicas que posteriormente se discutían ante la Comisión en pleno; iv) discutir documentos de referencia internacional para capacitar y ampliar el conocimiento sobre el alcance de la reforma educativa.

Por su parte, la organización de las consultas en los seminarios se basó en la siguiente normativa: i) enfatizar en las soluciones y no en el diagnóstico, para eso el Estudio Sectorial del Sistema educativo nacional hondureño de 1998 sirvió como base para enfocar la propuesta de reforma educativa; ii) hacer los encuentros participativos y altamente representativos para que los asistentes se apropiaran de la problemática y su solución; y iii) crear la mentalidad de la necesidad de llegar a acuerdos a través de la búsqueda de consensos sobre temas fundamentales.

La Comisión de Diálogo de Política Social determinó una agenda de trabajo clara y precisa sobre prioridades determinadas por el mismo grupo. Su labor se fundamentó en los siguientes principios: respeto y libertad de participación, elementos muy importantes dada la amplitud y heterogeneidad del grupo; no protagonismo individual para propiciar una participación activa, positiva y constructiva; responsabilidad con el cumplimiento de los compromisos asumidos, no sólo dentro del grupo sino también en el ámbito de la iniciativa nacional; pluralismo político (el trabajo de la Comisión se desarrolló precisamente durante todo el período de campaña electoral, sin embargo esta condición no influyó para excluir iniciativas ni participaciones); predominio del interés general sobre los particulares e institucionales; trabajo *ad honorem* para otorgar mayor credibilidad a las gestiones realizadas.

La propuesta de reforma educativa

La propuesta técnica de reforma educativa, resultado de un proceso de largas discusiones y conciliación de posiciones aparentemente antagónicas, refleja el deseo de la Comisión de Educación del FONAC de producir una versión operativa de la propuesta. Ésta se inicia con un análisis del contexto nacional e internacional, donde se destacan el proceso de globalización y la necesidad de formar recursos humanos para poder competir con éxito en él. Finalmente, a partir de un enfoque crítico de la situación educativa la propuesta enumera sus principales problemas para luego proponer las posibles soluciones. Entre éstas pueden mencionarse la descentralización de la autoridad educativa que debe delegarse a las comunidades, la importancia de una educación básica universal y de calidad, y la implementación de una educación media orientada hacia el trabajo que contenga un adiestramiento profesional en el currículo.

Desde un principio, una parte considerable de miembros insistió en la necesidad de desarrollar una visión del país como condición indispensable para el trabajo posterior. Hubo consenso en que se desea un país democrático tanto en el plano político como en el económico; también un gobierno de servicio público, sometido a los debidos controles y no burocrático; finalmente una identidad nacional inserta en la cultura universal. La última sección de la propuesta exige que la puesta en práctica de la reforma se realice dentro de un espíritu de negociación, que se intro-

duzcan los cambios legislativos necesarios para garantizar su permanencia y que se maneje como asunto de Estado y no de un gobierno en particular. En este aspecto, se recomienda hacer consideraciones financieras con pleno conocimiento que la transición hacia el nuevo sistema educativo requerirá de recursos económicos adicionales.

El alcance de los acuerdos

Uno de los resultados más importantes del proceso de concertación y socialización de la propuesta de reforma educativa es haber mantenido en la sociedad la conciencia sobre su importancia. En efecto, durante las elecciones de 2001 los cinco candidatos a la presidencia dieron prioridad a la educación dentro de sus programas de gobierno.

Se mencionó al inicio de este capítulo que una de las diferencias primordiales de esta propuesta respecto de las dos surgidas en administraciones anteriores es que se trata del resultado de un proceso de diálogo. Otra diferencia es que no se queda en un planteamiento filosófico o abstracto sino que se traduce en diez recomendaciones sobre cómo implantar la reforma educativa, lo que hace posible conocer si se están logrando los objetivos. Los diez principales puntos básicos de la reforma educativa se presentan en el recuadro 4.3.

Recuadro 4.3

DIEZ PUNTOS BÁSICOS DE LA REFORMA EDUCATIVA

- Se establece un año de educación prebásica universal para todos los hondureños.
- Se sustituye la escuela primaria por la educación básica de nueve años. Se ratifica la obligatoriedad del gobierno de financiarla. Se dividen los nueve años en tres ciclos de tres años cada uno. En el último ciclo se crean dos modalidades.
- Se crea el Bachillerato Académico en el nivel medio de educación, el cual conduce a la educación superior. Se propone integrar en el Bachillerato Técnico todas las profesiones del nivel medio que conduzcan a un trabajo o empleo.
- Se transfiere la formación de maestros de primaria a las Escuelas normales y los de nivel medio a las universidades.
- Se establece una jornada escolar de 200 días con carácter obligatorio.
- En la gestión del sistema educativo se apoya la descentralización a partir de la creación de los Consejos departamentales y locales de educación. Se institucionaliza la participación de los padres de familia.
- Se evalúa el desempeño del docente en relación con el rendimiento del estudiante.
- Se crean estándares nacionales de educación y pruebas para medir su logro. Se revaloriza el papel del director de escuela.
- Se establece que la educación superior forme los recursos que requiere el desarrollo socioeconómico y cultural del país, bajo criterios de calidad, pertinencia, eficiencia y responsabilidad social.
- Se institucionaliza la educación no formal y se convierte en un proceso flexible, para satisfacer necesidades educativas no cubiertas por las opciones educativas formales.

A pesar del proceso de diálogo, algunos sectores sienten amenazadas sus posiciones de privilegio y el gobierno ha encontrado algunas resistencias. En general, puede decirse que han empezado a implementarse algunos de los puntos de la reforma educativa y se está trabajando sobre un anteproyecto de Ley de Educación que fácilmente puede convertirse en el instrumento de ejecución de la reforma. Además, bajo la conducción de FEREMA y con amplia participación de especialistas nacionales, se elaboró una propuesta para expandir la cobertura de la educación preescolar de un 31% hasta casi un 100% en los próximos años. También se progresó en la elaboración de las propuestas del currículo nacional básico de nueve años de escolaridad y de la formación inicial de docentes, esto último bajo el liderazgo de la Universidad Nacional Pedagógica Francisco Morazán.

Lecciones aprendidas

El proceso de diálogo social y formación de consensos en torno a la reforma educativa ha sido una experiencia enriquecedora y marca un punto de referencia importante en el proceso de las transformaciones sociales de Honduras. Este método participativo ha logrado validar una serie de políticas y propuestas de cambio en materia educativa que por mucho tiempo se habían tratado de adoptar. Esta dinámica inconclusa aún, arroja una serie de lecciones que pueden asimilarse para abordar otras áreas de la problemática social de Honduras. Entre éstas merecen destacarse:

- La educación es un tema de interés especial y propio de cada uno de los sectores, en consecuencia la participación de los distintos grupos de la sociedad civil no demandó extensos procesos de capacitación. Los diferentes grupos están preparados para participar y enriquecer los procesos de diálogo.
- Aún las comunidades más pobres adscribieron con gran entusiasmo este proceso, con la confianza de que su participación y sus opiniones serían consideradas como aporte a la transformación de la educación.
- Los líderes de la sociedad civil involucrados en el proceso respondieron a los intereses legítimos de los grupos que representaron; en consecuencia, las decisiones adoptadas cuentan con el respaldo de la sociedad en general.
- El aporte de los diferentes sectores enriqueció las propuestas y planteos, lo que maximizó la posibilidad de asegurar su sostenibilidad en el tiempo, ya que no hay perdedores ni ganadores sino el predominio del interés general.
- El liderazgo del FONAC fue clave en el éxito del proceso, dado que a pesar de ser una institución impulsada por el gobierno, mantuvo apertura e independencia en la conducción del proceso, factores clave para ganar la confianza de los participantes.
- Pasar del diagnóstico de problemas a la propuesta de soluciones, así como traducir los resultados de la consulta nacional a documentos técnicos sobre cómo implantar las grandes transformaciones de la educación otorgó una amplia credibilidad al proceso.
- Los hondureños valoraron mucho la asistencia técnica proporcionada por la comunidad internacional, pero quedó claramente establecido que solamente la sociedad hondureña es protagonista y responsable de las decisiones adoptadas.

Perspectivas a futuro

El proceso de diálogo y concertación en torno a la reforma educativa tuvo éxito debido a una serie de factores que permitieron que los grupos con intereses especiales se sintieran partícipes de un proceso y depusieran actitudes tradicionales de confrontación y desconfianza. El nuevo gobierno prometió retomar ese gran acuerdo y promover un clima político y cultural favorable para dar continuidad a uno de los cambios de mayor trascendencia en la historia de Honduras en el último siglo. De hecho, las condiciones actuales son altamente favorables para avanzar en la implementación de los acuerdos. No cabe duda de que la ejecución de la reforma es un gran desafío y que será necesario establecer un diseño gradual para seleccionar estrategias eficaces a lo largo del tiempo. El nuevo liderazgo político y educativo para conducir la implementación del proceso de reforma, cuenta con todo el respaldo de la sociedad y se verá enriquecido en la medida que integre a actores que han jugado un papel fundamental en la primera fase.

Es importante señalar que el tema medular en la reforma educativa es mejorar la calidad del sistema y se espera producir cambios en las prácticas pedagógicas y en los aprendizajes. Desde esta perspectiva, la transformación debe producirse en la base del sistema y no en la cúspide; es decir, en las escuelas y en las relaciones que éstas tienen con su entorno interinstitucional. Este cambio obliga a la estructura del sistema educativo a modificar su funcionamiento, ya que la preocupación fundamental será la calidad y la pertinencia de los resultados.

Esto conduce a las instituciones responsables, especialmente a la Secretaría de Educación y a las universidades, a liderar la nueva etapa, adoptar en otra oportunidad los procesos de diálogo social o, en su defecto, introducir formas innovadoras para lograr consensos especialmente en los temas de la reforma que pudieran resultar polémicos o que requieran la intervención directa de otros sectores. Esto en lo esencial implica el fortalecimiento de estas y otras instituciones del Estado y la independencia de instituciones de la sociedad civil para que puedan expresar y promover políticas o planes que, en principio, no son ampliamente aceptados. Por otra parte, supone traer a la arena a sectores que no han sido muy activos, como los padres de familia y los empresarios. Lo importante es aprovechar la tradición ya fortalecida de la concertación y los consensos alcanzados. De lo contrario, se corre el riesgo de que los problemas diarios de la gerencia del sistema no dejen los espacios necesarios para su transformación y despolitización.

REFERENCIAS

- Andersen, M. E. 2000. "Social Policy Dialogue: A Window of Opportunity for Reform and Transformation in the 21st Century". Washington, D.C. Documento mimeografiado.
- Espínola, V., de Moira Castro, C. 1999. *Economía política de la reforma educacional en Chile: la reforma vista por sus protagonistas*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Foro Nacional de Convergencia (FONAC). 2000. "Propuesta de la sociedad hondureña para la transformación de la educación nacional". Tegucigalpa. Documento mimeografiado.
- _____. 2001. "Consulta Nacional: Propuesta educativa y recomendaciones para su ejecución". Tegucigalpa. Documento mimeografiado.
- Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andréu (FEREMA). 2000. "Educar para vivir: Propuesta para una reforma educativa en Honduras". Tegucigalpa.
- Programa Regional de Educación para América Latina (PREAL) y United States Agency for International Development. 1997. "Educación y ciudadanía: propuestas de política". Lima. Documento mimeografiado.
- Salgado, R., Soleno, R. 2002. *Reformas educativas en Honduras desde 1990*. Tegucigalpa: Universidad Nacional Francisco Morazán.

Página en blanco a propósito

La experiencia boliviana: ‘Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI’ y ‘Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza’

*Carlos Toranzo Roca**

El presente capítulo analiza dos experiencias de diálogo nacional realizadas en Bolivia. La primera, “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, tuvo lugar en 1997 con la finalidad de construir una visión de país compartida entre representantes de la sociedad civil y el sistema político, de manera tal que los acuerdos logrados en el proceso culminaran en la concertación de políticas de Estado y fueran orientadoras de políticas gubernamentales. El segundo, “Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza”, más específico que el anterior, buscó alcanzar acuerdos que se convirtieran en insumos para formular una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) y definir cómo utilizar los recursos resultantes de la condonación de la deuda externa concedida a países altamente endeudados por las organizaciones multilaterales y bilaterales.

El capítulo se divide en tres partes. La primera, de carácter reflexivo, está compuesta por tres secciones: una analiza la evolución de la democracia en Bolivia a partir de 1978 para explicar el contexto político en el cual surge la necesidad de los procesos de diálogo entre el Estado y la sociedad; otra examina el proceso de diálogo de 1997, en especial los objetivos, elementos conceptuales y de contexto que los organizadores consideraron para prepararlo; la última estudia el “Diálogo 2000: lucha contra la pobreza”, su marco conceptual, sus causales inmediatos, sus diferencias conceptuales con Jubileo 2000 y algunas dificultades encontradas en el proceso.

La segunda parte del capítulo, de carácter descriptivo y operativo, expone cómo se desarrollaron ambos procesos de diálogo social. Para eso analiza las razones concretas que condujeron a las convocatorias, los mecanismos utilizados para invitar a los actores y los fundamentos para decidir quiénes participarían, la agenda a fin de establecer por qué se eligieron los temas tratados, y la construcción de los acuerdos y la definición de las reglas de juego para esclarecer el funcionamiento de los procesos y la mecánica de las negociaciones. También estudia el alcance de los acuer-

* Coordinador de las áreas política y económica de la Fundación Friedrich Ebert-Bolivia. Fue coordinador de moderadores del “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI” de 1997 y coordinador general del “Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza”.

dos para conocer su impacto en el gobierno, la sociedad, en la formulación de políticas públicas y nuevas leyes y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas, y por último el destino de los acuerdos con el objetivo de analizar los impactos directos de las conclusiones acordadas.

La tercera parte incluye un resumen de las principales conclusiones y un corolario destinado a considerar si es posible generar visiones macro a partir de los procesos de diálogo.

ANTECEDENTES POLÍTICOS Y CONCEPTUALES PARA LA REALIZACIÓN DE LOS DIÁLOGOS

Bolivia y el trauma de la gobernabilidad

Entre los años 1978 y 1985 Bolivia padeció problemas severos de ingobernabilidad. Finalizada la dictadura del general Hugo Bánzer Suárez en 1978, el país inició un proceso de construcción de una democracia representativa, en la cual los partidos políticos se convirtieron en el centro del sistema político, con lo que sustituyeron a las fuerzas militares que en contra de las normas constitucionales habían controlado el poder durante siete años (Mayorga, 1992). El intento boliviano de construir la democracia enfrentó, sin embargo, una serie de obstáculos difíciles de salvar. Entre éstos: i) una cultura política de autoritarismo, negadora de la concertación que creía en la lógica de guerra y el maximalismo¹ para imponer proyectos políticos. Esa cultura antidemocrática que se filtraba en el Estado, los actores sociales y los partidos políticos, y que fue bautizada como *política en las calles*², todavía subsiste; ii) la inexistencia de un sistema de partidos políticos que sirviera de fundamento para edificar la democracia; iii) la ausencia de instituciones democráticas y el respeto hacia ellas; iv) la carencia de una democracia representativa con una clara división de poderes.

En las múltiples elecciones presidenciales del período 1978 a 1985, ninguno de los candidatos obtuvo el porcentaje de votos requerido para ser elegido presidente directamente en la primera ronda de elecciones. Como consecuencia, de acuerdo con la norma constitucional, la votación para este cargo pasaba al Congreso, donde la lógica de confrontación entre partidos imposibilitaba la formación de pactos para elegir al presidente por voto mayoritario, lo que abría espacios para que las fuerzas armadas tomaran el poder.

En 1982, después de dos años de usurpación del poder por parte de una dictadura militar que no reconoció los resultados de las elecciones de 1980, asumió el gobierno el presidente electo Hernán Siles Zuazo. Su gobierno no poseía mayoría en el Congreso y tampoco logró conformar una coalición para gobernar. Los tres años de su mandato demuestran que un régimen no puede gobernar si no posee mayoría parlamentaria ya que la ausencia de colaboración entre el poder Ejecutivo y el Legislativo dio lugar al *trauma de gobernabilidad* del que se hablaba en ese momento.

Está claro que ante una situación de falta de gobernabilidad como la descrita, es difícil poner en marcha políticas de Estado acordadas entre gobierno y sociedad, y menos aún organizar una política que asuma un pacto entre el Estado y la sociedad. En esta situación, el gobierno comenzó a recibir demandas acumuladas por

1 Término común en la ciencia política boliviana que alude a la idea de todo o nada, "patria o muerte", a la búsqueda irracional de los objetivos absolutos.

2 La conceptualización corresponde a Fernando Calderón en su libro del mismo nombre.

una población que no había podido manifestarse durante 11 años de dictaduras y que frente a la democracia comenzó a exigir de manera desmesurada lo que ningún gobierno hubiera podido cumplir. Cercado por la presión social, el gobierno implementó políticas económicas insostenibles que dieron lugar al trauma de la hiperinflación. En efecto, las altas tasas de inflación del período 1982-1984 devinieron en una hiperinflación de 22.000% en 1985 (Morales, 1987).

Ante estas profundas crisis, el presidente Siles Zuazo redujo su período de mandato de cuatro a tres años y convocó a elecciones anticipadas. En 1985, los políticos y la sociedad boliviana comenzaron a dejar atrás la cultura del maximalismo y buscaron una solución para resguardar la democracia, por lo que aceptaron la propuesta del nuevo gobierno.

La democracia pactada o la lógica de acuerdos entre partidos

En 1985 ningún candidato presidencial logró ganar las elecciones con mayoría absoluta, razón por la cual la elección presidencial pasó al Congreso. A diferencia de las experiencias previas, el Legislativo votó mayoritariamente por Víctor Paz Estenssoro, del Movimiento Nacionalista Revolucionario, quien había salido segundo en las urnas. El nuevo gobierno logró formar una coalición gubernamental con el partido Acción Democrática Nacionalista, la cual le dio mayoría en el Parlamento. Este acuerdo político de 1985 permite hablar en Bolivia de democracia pactada³, y su lógica no sólo posibilita superar el trauma de gobernabilidad sino que continúa hasta el presente en la conformación del gobierno del 2002.

La democracia pactada no constituye solamente un mecanismo para elegir presidente y conformar coaliciones de gobierno, sino que desde 1991 se transformó en un dispositivo más amplio para profundizar la democracia mediante la suscripción de pactos entre el gobierno y la oposición, lo que hace posible aprobar muchas de las reformas del Estado e institucionales que se produjeron a partir de 1985.

Limitaciones de la democracia pactada

- *Pactos limitados a los partidos políticos.* Los acuerdos que se mencionaron hasta el momento se realizaron exclusivamente entre partidos políticos sin intervención de la sociedad civil; en consecuencia, no sirvieron para dar mayor poder a la sociedad y fortalecer a la democracia en su conjunto. Al mismo tiempo, la mayor parte de las reformas económicas, políticas e institucionales se decidieron y ejecutaron en las cúpulas sin ser discutidas con la población, por lo que los ciudadanos no sienten buena parte de las reformas como propias. No obstante, el empoderamiento de la sociedad se genera al ubicar en la agenda pública la necesidad de establecer pactos específicos con el Estado para generar una visión de país y una estrategia de combate a la pobreza.
- *Falta de pactos económicos.* En general los pactos políticos se limitaron a reformas políticas, estatales e institucionales pero no económicas. Se llevó adelante un proyecto de libre mercado sin analizar que en el campo de la economía puede estabilizarse la propia política y la democracia mediante la superación de los problemas de gobernabilidad engendrados por la acumulación de pobreza. Si

3 El desarrollo de la democracia pactada es uno de los elementos que más tarde posibilita el logro de acuerdos entre la sociedad civil y su sistema político en los procesos de diálogos de 1997 y 2002.

esos pactos no se relacionan con la economía, menos aún con la pobreza –cuestión que sucedió de manera parcial en el Diálogo 2000–, no tendrán fuerza práctica.

- *Ineficiencia de la gestión pública.* Es imposible implementar un programa de gobierno si no se cuenta con una gestión pública transparente y eficiente. La ineficiencia de la administración pública boliviana se ha agravado por esta política de pactos y formación de las coaliciones que ha dado lugar a un funcionamiento patrimonialista del Estado, mediante la división de los ministerios o reparticiones públicas entre los partidos que conforman la coalición oficialista. Como resultado del clientelismo político, cada partido coloca a sus militantes en los cargos públicos, lo que deteriora la frágil eficiencia del aparato público. Es decir que si bien los pactos políticos mejoraron la gobernabilidad, también contribuyeron al deterioro de la eficiencia pública y de la capacidad del gobierno para implementar sus programas. Para contrarrestar esta tendencia, en la actualidad existen mecanismos de fiscalización ciudadana en los espacios locales municipales, aunque su rendimiento no es óptimo y requiere ser fortalecido institucionalmente. Existen, sin embargo, vacíos grandes en el plano departamental nacional. El “Diálogo Nacional 2000” produjo algunas hipótesis para construir esos espacios de fiscalización inexistentes.
- *Gobernabilidad sin legitimidad.* Cuando un régimen no interpreta las necesidades de sus mandantes, la gobernabilidad suele tornarse ilegítima y no democrática (Toranzo, 1999). Una limitación de los pactos entre partidos es la creciente separación entre las necesidades urgentes de la sociedad y la implantación de programas de gobierno que no las comprenden. En la actualidad las demandas básicas de las sociedades de América Latina en general y de Bolivia en particular, se concentran en la solución de los problemas relacionados con la pobreza, el desempleo, la inequidad social y la corrupción.

Es importante resaltar que el Estado no es el único actor que debe promover y ubicar determinadas políticas públicas en la agenda del gobierno, sino que la sociedad debe poseer la capacidad para proponerlas y ubicar los temas de su interés en la agenda gubernamental. Si no se da esta segunda condición, se refuerza una situación de paternalismo estatal, donde se espera todo del Estado.

El trauma de la hiperinflación y el ajuste estructural

El gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) enfrentó la doble tarea de superar los traumas de gobernabilidad e hiperinflación. Para cumplir con esta segunda tarea implementó un fuerte *shock* estabilizador, seguido de un disciplinado programa de ajuste estructural para crear una economía de mercado. En este sentido, Bolivia no fue una excepción en su cambio de políticas económicas sino que siguió los procesos llevados a cabo en otros países de América Latina. Fue así como Bolivia estabilizó sus variables macroeconómicas y siguió una cuidadosa disciplina fiscal, y con el apoyo de los organismos financieros multilaterales, produjo importantes reformas estructurales como privatizar su economía, desmontar el Estado empresario e iniciar las reformas de tercera generación. Sin embargo, a pesar de todas estas reformas, Bolivia llegó a un resultado paradójico que se refleja en la frase “la macroeconomía está bien, pero la gente está mal” (Jemio y Antelo, 2000). Durante esos años de liberalización económica, Bolivia mejoró muy poco las condiciones sociales de sus habitantes, ya que 58% de la población aún vive en estado de pobreza, cifra aún mayor en el medio rural donde ese índice llega al 90%. Y, lo que es

peor, el modelo de mercado ha profundizado la inequidad en la distribución del ingreso, lo que amplió las brechas entre ricos y pobres.

En resumen, las reformas económicas produjeron dos fenómenos, ya que si bien la estabilidad macroeconómica mejoró, la marginalidad y la segmentación social y regional aumentaron. Esto puede explicarse porque los distintos gobiernos centraron su atención exclusivamente en las variables monetarias y fiscales en pos de estabilizar la macroeconomía, y se olvidaron de la pobreza e inequidad. Parecería que se dejó de lado la polémica sobre el desarrollo, el destino del país y la suerte de su gente.

“DIÁLOGO NACIONAL: BOLIVIA HACIA EL SIGLO XXI”

En la sección anterior se sostuvo que desde 1985 la democracia pactada en Bolivia se circunscribió al ámbito de los partidos, razón por la cual varios críticos plantearon la fragilidad de un modelo democrático que no se abre a la participación de la sociedad. Se postuló, además, que la población boliviana, al no recibir respuestas favorables a sus necesidades urgentes, cuestionó las limitaciones del modelo económico de mercado y político democrático liberal. Este diagnóstico resultaba evidente en 1997 y aún más en 2000, ya que existía una crisis de legitimidad del sistema político y de partidos, y la sociedad tenía bajo observación a las instituciones democráticas.

A partir de este diagnóstico e iniciativas provenientes de fuera del gobierno y con la participación de personalidades independientes, se organizó en 1997 el llamado “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”, cuyos objetivos centrales eran: i) enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa; ii) superar las limitaciones del sistema político que sólo dio lugar a la presencia de partidos (percibido como una partidocracia) para lograr el concurso de la población en la discusión de las políticas públicas; iii) avanzar en la construcción de una democracia de lo público, mediante la creación de esferas de encuentro entre el sistema político y los actores sociales; iv) generar una ciudadanía activa que junto al Estado piense en el desarrollo e impulse el diseño de políticas públicas dirigidas a concretarlo; v) establecer un espacio de participación para la sociedad a fin de que logre su empoderamiento y proponga políticas públicas; vi) impulsar el reconocimiento mutuo de los actores de la sociedad civil, y de ellos con los del sistema político; vii) realizar pactos Estado-sociedad para generar una visión de futuro compartida y una cultura de corresponsabilidad entre las partes; viii) romper las visiones bilaterales de los actores sociales en su relación de enfrentamiento con el Estado y modificarla por una visión de país compartida con los demás actores sociales y del sistema político; ix) concertar políticas de Estado entre gobierno, oposición y sociedad civil para orientar el desarrollo boliviano, que sean respetadas por los diferentes regímenes gubernamentales (Vicepresidencia de la República de Bolivia, 1997).

Reformas institucionales que facilitaron el desarrollo de los procesos de diálogo

Una de las repercusiones más importantes de la democracia pactada fue que Bolivia realizó más reformas político-institucionales desde 1985 a la actualidad que desde el estallido de la Revolución Nacional en 1952. Por ejemplo, en estos 17 años se reformaron la Constitución Política para reconocer el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad, el Código Penal para aceptar la oralidad de los procesos

judiciales, el sistema de pensiones, y la reforma educativa para hacerla congruente con el cambio constitucional; además, se implantó la descentralización administrativa para apoyar la interculturalidad y el desarrollo de la educación bilingüe.

En 1994 se produjo una importante reforma del Estado: la Participación Popular que promueve procesos de diálogo y concertación entre el sistema político local y la sociedad civil territorial para definir los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) multianuales y los Planes Operativos Anuales (POA) en cada municipio. Esta reforma opera también en el nivel departamental, donde busca concertaciones más agregadas entre la sociedad y el sistema político para formular los Planes de Desarrollo Departamental (PDD). La reforma incentiva, además, a los departamentos a recoger las diferentes planificaciones municipales en la elaboración de los PDD, de manera de articular los planes de desarrollo municipal y departamental (Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, 1998).

La Participación Popular impulsa también el control social del cumplimiento de los planes concertados entre los gobiernos municipales y las respectivas sociedades civiles mediante la formación de Comités de Vigilancia surgidos de la misma sociedad. Otro logro de esta reforma incluye el fortalecimiento de la descentralización municipal, que extendió el municipio al mundo rural y logró la coparticipación tributaria del 20% de los recursos nacionales para los municipios, de acuerdo con un reparto automático y universal basado en el número de habitantes.

Sobre la base de estos procesos de diálogo se realizaron los diálogos nacionales de 1997 y 2000, por lo que éstos se acoplaron a procesos existentes, los desarrollaron y los llevaron a niveles más agregados.

“DIÁLOGO NACIONAL 2000: LUCHA CONTRA LA POBREZA”

Los elementos conceptuales que orientaron la organización del diálogo nacional de 1997 quedaron ratificados como marco teórico y conceptual para el “Diálogo Nacional 2000”. Sin embargo, a pesar de la continuidad conceptual entre ambos diálogos se hizo una autocrítica a las falencias detectadas en el proceso de 1997, que fueron repensadas para la organización del proceso de 2000.

Las limitaciones principales del diálogo nacional de 1997 fueron varias. Primero, no se definió con anticipación al proceso el compromiso del gobierno con los resultados, es decir no se aclaró si las conclusiones serían vinculantes o no. Segundo, muchas conclusiones relacionadas con temas económicos o de lucha contra la pobreza no se pusieron en práctica pues fueron demasiado generales y en consecuencia difíciles de cumplir. Tercero, no se definió un sistema de seguimiento y control del cumplimiento de los acuerdos. Cuarto, los participantes en el proceso fueron los actores del sistema político y los funcionales sectoriales (corporativos), pero faltó incorporar a los actores territoriales, en especial aquellos identificados en el proceso de descentralización de la reforma de Participación Popular de 1994. Quinto, el gobierno usó discrecionalmente y sin consultar a nadie las conclusiones que más le convenían para lograr mayor legitimidad en su acción de gobierno. Sexto, el gobierno ofertó los resultados a la cooperación internacional para otorgar carácter democrático a su plan de gobierno cuando paradójicamente ya estaba en el poder.

A pesar de las debilidades identificadas en el diálogo nacional de 1997, se trata de un buen mecanismo para acercar la sociedad civil al sistema político a fin de fortalecer la democracia y generar políticas de Estado, o fijar insumos para que el gobierno defina políticas públicas. Si bien los procesos no son perfectos, no deben

ser descartados cuando no producen todos los resultados esperados o cuando se observan debilidades, sino que deben ser vistos como pasos en un proceso de desarrollo y fortalecimiento democrático de largo plazo.

Con respecto a las ideas motrices que permearon el diseño y desarrollo del “Diálogo Nacional 2000”, pueden relevarse las siguientes: primero, la población percibía la democracia representativa como incompleta y buscaba fortalecerla mediante el encuentro con el sistema político en busca de acuerdos para formular soluciones a los problemas críticos de la pobreza. Segundo, los diseñadores del proceso identificaron el diálogo como una fuerza de los estratos más pobres para relacionarse con su sistema político y consolidar la democracia. Tercero, el diálogo buscaba desarrollar una cultura de deliberación participativa a fin de formular políticas públicas nacionales para reducir la pobreza e inequidad social. Cuarto, el proceso de diálogo fue concebido como un instrumento para impulsar la construcción de ciudadanía y capital social, con capacidad para presentar propuestas y soluciones y lograr un compromiso compartido con el Estado. Quinto, este diálogo buscaba promover la rendición de cuentas sobre los resultados del proceso.

Detonantes del diálogo de lucha contra la pobreza

Una de las conclusiones de las mesas de diálogo de 1997 fue la necesidad de institucionalizar el diálogo como espacio de concertación entre el Estado y la sociedad y de aplicar estos ejercicios a temas puntuales de gran interés para la población, como la lucha contra la pobreza. En respuesta a ese mandato, en 1998 la Secretaría Técnica, a cargo de la organización del diálogo nacional de 1997, comenzó a preparar los componentes logísticos y técnicos, como diagnósticos y propuestas, para cumplir con este compromiso. Sin embargo, no pudo progresar ya que ni el gobierno ni muchos de los partidos políticos mostraron interés en su realización, dado que el tema no les resultaba prioritario.

Recién a fines de 1999 el Jubileo 2000 brindó una oportunidad para organizar el diálogo de lucha contra la pobreza. Ese año la Iglesia Católica había iniciado un proceso que movilizaba a las sociedades nacionales de diversos países para obtener la reducción de las deudas externas, y en el caso de los países altamente endeudados para asignar estos recursos a prioridades determinadas por la sociedad.

En septiembre de 1999 el Banco Mundial y el FMI decidieron que los países pobres altamente endeudados (HIPC, por sus iniciales en inglés), que deseaban acceder al plan de condonación de la deuda externa debían elaborar a través de un proceso de diálogo con la sociedad, una estrategia integral de reducción de la pobreza. Ésta tenía que incorporar indicadores claros que permitieran monitorear el cumplimiento de las metas acordadas. Además, los documentos interinos provisionales que se presentaban a los organismos internacionales debían mostrar avances claros en los procesos de diálogo. Esta nueva condición de los organismos internacionales constituyó el segundo detonante para el diálogo del 2000⁴.

4 En el caso del programa HIPC I (1997-1998), el gobierno de Bolivia obtuvo el derecho a utilizar los recursos financieros de condonación de la deuda sin tener una estrategia definida de combate a la pobreza. Por su parte, los organismos internacionales no fueron lo suficientemente exigentes para definir los indicadores de progreso ni para evaluarlos, ya que éstos no surgieron de una estrategia de combate a la pobreza, sino que expresaban lo que se estaba haciendo en la agenda gubernamental.

Estos dos factores llevaron al gobierno boliviano a aceptar la organización del diálogo con la sociedad. Para aumentar esta presión, la Iglesia Católica organizó procesos de consulta regional para preguntar a la sociedad, y en especial a los actores corporativos, cómo asignar, usar y fiscalizar los recursos del programa de condonación de la deuda, obtenidos mediante Jubileo 2000. En realidad, tales recursos todavía no habían sido asegurados; Bolivia era candidata a obtenerlos si cumplía con la condición de las organizaciones internacionales y por ese motivo la Iglesia Católica por su cuenta consultaba a la sociedad cómo utilizar los recursos del programa HIPC II.

En resumen, puede concluirse que dos factores externos, Jubileo 2000 y las condiciones de los organismos internacionales, más que el convencimiento del gobierno o la oposición, fueron los detonantes inmediatos para el proceso de diálogo de lucha contra la pobreza. Así, pues, los organismos financieros internacionales acompañados por la cooperación bilateral ubicaron este tema en la agenda gubernamental.

Diferencias entre el diálogo de lucha contra la pobreza y Jubileo 2000

El “Diálogo Nacional 2000” fue acompañado por la consulta de la Iglesia y por otras realizadas a los pequeños productores, cuyos resultados se convirtieron en insumos para el Diálogo 2000. Existieron grandes diferencias en la ejecución de este diálogo nacional y el Jubileo. El primero no excluyó al sistema político y de partidos, sino que, por el contrario, su objetivo fue acercar el sistema político a la sociedad, en el ámbito municipal, departamental y nacional. Además, a diferencia de Jubileo 2002 que privilegió el diálogo con los actores corporativos a los que el Estado había mirado desde la Revolución de 1952, el “Diálogo Nacional 2000” consideró al municipio como la instancia estatal más legítima y cercana al ciudadano y por lo tanto reconoció a los actores de nivel local, territorial y municipal. Por último, la consulta de la Iglesia estuvo guiada por una agenda amplia y no apuntó de manera específica a los problemas básicos de lucha contra la pobreza.

Dificultades del “Diálogo Nacional 2000”

Las turbulencias sociales producidas en abril de 2000 y el siguiente estado de sitio, crearon un curso problemático para el “Diálogo Nacional 2000”, que se convirtió en un pulso de fuerza e intereses entre distintos sectores o fracciones de un gobierno que no poseía unidad de mando. Esa competencia y la introducción improvisada de otros diálogos sobre temas económicos o cuestiones políticas desnaturalizaron el proceso de diálogo de lucha contra la pobreza.

Como consecuencia, el diálogo sólo pudo cumplir la meta de la consulta municipal, ya que la consulta departamental –que debía articular actores territoriales con los corporativos y el sistema político– no se realizó a plenitud y el diálogo nacional no logró la legitimidad buscada, dado que los principales partidos políticos no suscribieron las conclusiones del proceso como guía fundamental de una política de Estado de lucha contra la pobreza. Los partidos políticos asistieron con delegados de niveles intermedios para evitar ser acusados de no estar presentes en el diálogo, pero en general el sistema político dio la espalda a un espacio en el cual lo incomodaba la presencia de la sociedad.

OPERACIÓN DE LOS DIÁLOGOS

Génesis de la convocatoria

La idea para realizar ambos procesos de diálogo surgió de un grupo de intelectuales bolivianos de reconocida transparencia e independencia partidaria, que durante varios años analizó la democracia y economía bolivianas e identificaron sus elementos positivos y falencias. Con el propósito de enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa, surgió el proyecto de pacto entre el Estado y la sociedad para generar una visión compartida de país y elaborar una estrategia de lucha contra la pobreza.

De la idea al cabildeo político para la concertación

Pasar de la idea a la concertación política requiere transitar por la política. En el caso del diálogo nacional de 1997 la idea fue compartida y desarrollada por un operador político de reconocida capacidad y autoridad, Gustavo Fernández, quien realizó las primeras consultas con sectores progresistas del gobierno, en especial con el vicepresidente Jorge Quiroga. Este grupo de intelectuales sostuvo, además, que un proceso sólo podía ser posible si los organizadores contaban con la máxima independencia y respeto de sus decisiones para el diseño y la organización de la concertación entre el sistema político y la sociedad. Esta postura nació de la certeza de que cualquier intento de efectuar un diálogo manejado por funcionarios estatales fracasaría por falta de legitimidad de sus organizadores. El vicepresidente, que compartía el diagnóstico y también la idea sobre cómo la concertación entre Estado y sociedad podía mejorar la democracia, tramitó la aprobación del proceso por parte del presidente para dar inicio a su planificación.

El procedimiento utilizado para organizar el diálogo de 2002 fue similar al que se desarrolló en el de 1997, pues una parte nuclear del equipo de intelectuales que propició este primer proceso hizo un seguimiento informal y no institucional de sus resultados. El "Diálogo Nacional 2000", sin embargo, incorporó lecciones positivas y negativas del diálogo anterior y la condición de los organismos internacionales para que Bolivia pudiera acceder al segundo plan de alivio de la deuda externa conocido como HIPC II.

Mecanismos de la convocatoria

En ambos casos, el presidente de la República convocó el proceso de diálogo para darle la mayor fuerza posible y tener una importante audiencia en el sistema político y las organizaciones sociales. Además, asumir el compromiso de un proyecto de semejante envergadura exigía que se operara al más alto nivel posible. La participación del presidente se limitó a la convocatoria y, una vez realizado este llamado, delegó al vicepresidente la organización práctica de los diálogos nacionales, quien a su vez encomendó la operación al grupo de intelectuales promotores de la idea.

La clave: una Secretaría Técnica independiente

En cumplimiento del acuerdo inicial entre las autoridades gubernamentales y el grupo de intelectuales acerca de la necesidad de manejar el proceso de concertación con independencia del gobierno, el grupo de intelectuales constituyó un equipo de moderadores conocido como la Secretaría Técnica del Diálogo. La independencia

de esta Secretaría formada por profesionales e intelectuales de prestigio, pero no por funcionarios de gobierno, dotó de mayor legitimidad y transparencia los procesos de diálogo.

La Secretaría Técnica se ocupó del diseño del proceso de diálogo y especificó la definición de las mesas de concertación, los temas a debatir, la forma del debate, las modalidades para llegar a acuerdos, la forma de intervención de los participantes, el detalle de los hilos de moderación, la responsabilidad para abrir los temas de discusión, la elaboración de los documentos, las responsabilidades de moderación, comoderación y relatoría, la entrega de información a los medios, entre otros elementos que conformaron el proceso.

La tarea más delicada e importante fue garantizar la asistencia al diálogo de los partidos de oposición y las organizaciones de la sociedad civil, pues ambos grupos sentían desconfianza de participar en un proceso convocado por el gobierno. En este caso la desconfianza era mayor, pues el presidente Hugo Bánzer, que convocaba al diálogo, había gobernado dictatorialmente Bolivia de 1971 a 1978. Para incentivar la participación de los actores políticos y sociales, la Secretaría Técnica explicó que el diálogo era una tarea necesaria para fortalecer la democracia y que generaba una situación donde todos los bolivianos tenían algo para ganar y, especialmente, se ocuparon de mostrar que estaban poniendo en juego su prestigio para garantizar la transparencia del proceso. Este trabajo fue medular y fundamental para lograr la participación de los actores políticos de la oposición y de la sociedad civil.

Para garantizar la presencia del gobierno en el proceso de diálogo, la Secretaría mantuvo, además, una comunicación muy fluida con el vicepresidente, lo que resultó de capital importancia dado que una parte del gobierno no veía con buenos ojos estos procesos. Esta práctica fue también necesaria para intercambiar criterios sobre el diseño y desarrollo del proceso de diálogo y para facilitar la posibilidad de implementar el proyecto de concertación entre el sistema político y la sociedad.

La Secretaría realizó, asimismo, un trabajo especial de sensibilización de los medios de comunicación, los líderes de opinión y la Iglesia Católica, para explicar no sólo los objetivos del diálogo sino ante todo para garantizar que el proceso se iba a desarrollar con absoluta transparencia, pues su propio prestigio estaba en juego.

Además, se mantuvo en contacto con la cooperación internacional. Para el diálogo de 1997, este acercamiento fue esporádico, pero en el "Diálogo Nacional 2000" fue mucho más fluido y continuo. Varias misiones de cooperantes solicitaron información detallada sobre el proceso, lo que dio lugar a encuentros para explicitar los objetivos y la metodología desarrollada, pues cada organismo internacional deseaba que su modelo de operación o criterio de organización de las consultas fuera implementado.

ACTORES PARTICIPANTES

Para seleccionar a los actores sociales que deben participar en el proceso, es muy importante conocer y describir a qué sociedad civil se hace referencia. Esta pregunta no siempre tiene una respuesta clara, pero se sabe que en los últimos años la constitución de los movimientos sociales ha cambiado en extremo y algunos actores se han debilitado, otros han aparecido y otros sucumbido. Un tema importante en relación con la exclusión social y la pobreza, es si debe invitarse a los actores más establecidos, organizaciones de larga tradición y con fuerza corporativa alta, o si quienes deben participar son los más pobres, los verdaderamente excluidos, muchos de los cuales no están organizados institucionalmente.

La definición de los participantes

Uno de los puntos conflictivos en la organización de un proceso de diálogo o concertación es que cualquiera sea el criterio para definir quienes participan, siempre hay un déficit y se tiene la certeza de que faltó alguien (Toranzo, 2002). Quienes no están presentes en los procesos los critican o descalifican por no ser participativos. Aquellos que quedan afuera por lo general son demasiados.

En este sentido se presenta un dilema relacionado con una cuestión práctica: o bien se organizan grandes asambleas, prácticamente inmanejables, donde el desarrollo de las discusiones y la intervención de los participantes es difícil, o bien eventos con un menor número de participantes, pero con más tiempo para que de los debates y las intervenciones puedan extraerse los criterios de quienes intervienen. Una alternativa es organizar grandes eventos, donde se combina el trabajo en grupo y las presentaciones en plenario de los resultados. Sin embargo, la modalidad de trabajo por grupos normalmente quita a los participantes la posibilidad de tener una visión global de todo lo discutido y sólo les permite profundizar en los temas que les corresponden.

Sea cual sea la modalidad a seguirse, todo proceso de diálogo requiere financiamiento y este es un elemento de gran importancia que debe tenerse en cuenta, más aún si se trata de eventos nacionales, donde se precisa movilizar a mucha gente en todo el territorio. En los diálogos bolivianos, la cooperación internacional funcionó conjuntamente y creó un fondo de recursos pequeño para financiar los gastos de preparación y desarrollo del proceso, lo cual evitó que algún cooperante por sí solo fuera la contraparte del proceso ya que todos se convirtieron en aliados del proceso de concertación. La responsabilidad financiera administrativa recayó en el PNUD y no en la Secretaría Técnica que prefirió no manejar fondos para ganar en transparencia.

Representantes de la sociedad civil y del sistema político

La regla de oro que guió ambos procesos de diálogo en relación con quienes debían participar, y parte fundamental del marco conceptual, fue que se debía incluir a representantes de la sociedad civil y el sistema político. Esta decisión se fundamenta en la certeza de que una democracia de mejor calidad es aquella que fortalece y empodera simultáneamente a su sociedad civil y a su sistema político y de partidos. Por otro lado, se basa en el principio de que los procesos de diálogo no son otra cosa que el despliegue de esferas públicas de encuentro, negociación y concertación entre el sistema político y la sociedad civil. Esta forma de concebir la organización de los diálogos difiere mucho de otros procesos, incluido Jubileo 2000, que deliberadamente excluyen la presencia de representantes del sistema político y de partidos.

LOS ACTORES EN EL “DIÁLOGO NACIONAL: BOLIVIA HACIA EL SIGLO XXI”

En el proceso de 1997 se buscó la participación de delegados de las organizaciones más representativas de la sociedad civil, en especial de los funcionales corporativos. La Secretaría Técnica construyó un mapa de estos actores e identificó a quienes contaban con una organización en el ámbito nacional y poseían más peso en la política. Paralelamente, se trató de identificar quiénes no podían faltar en un proceso de concertación de esta naturaleza.

Dado que el evento era de alcance nacional, se invitó a las organizaciones matrices de nivel nacional y actores seleccionados. Por tanto, en representación de la sociedad civil participaron en este proceso delegados de las organizaciones sindicales obreras de nivel nacional –Central Obrera Boliviana (COB)–, los campesinos –Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB)–, los empresarios privados –Confederación de Empresarios Privados de Bolivia (CEPB)–, las mujeres –Plataforma de la Mujer–, los indígenas –Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB)–, los Comités Cívicos Regionales, la Iglesia a través de la Conferencia Episcopal de Bolivia, la Confederación de Gremiales, la Confederación de Artesanos, la Confederación de Medios de Comunicación, la Federación de Trópico de Cochabamba, los colegios profesionales, la Asamblea de Derechos Humanos, las redes de organizaciones no gubernamentales (ONG), los periodistas, los jubilados, las universidades públicas y privadas, las Fuerzas Armadas, los movimientos culturales y los generadores de opinión e intelectuales independientes (Vicepresidencia de la República de Bolivia, 1997).

En relación con el sistema político participaron en el proceso representantes del Poder Ejecutivo, a través de los ministros de Estado y del vicepresidente de la República, el Poder Legislativo, a través de delegados de las Cámaras de Senadores y de Diputados, el Poder Judicial –miembros de la Corte Suprema de Justicia– y los partidos políticos. En el diálogo nacional de 1997 participaron aproximadamente unas 280 personas divididas en cuatro mesas temáticas, es decir que en cada mesa participaron setenta personas. Las organizaciones sociales, los partidos y el Ejecutivo definieron quiénes los representarían en cada una de las mesas de acuerdo con el tema. Pero a lo largo de todo el evento asistieron los principales dirigentes del país, ya sean sociales o políticos.

LOS ACTORES EN EL DIÁLOGO NACIONAL 2000: LUCHA CONTRA LA POBREZA

Para entender mejor quiénes participaron en este segundo proceso, se debe puntualizar que éste partió de una crítica al Diálogo de 1997, en el cual se privilegió la presencia de actores funcionales corporativos del nivel nacional. El diálogo de 2000 estaba obligado a superar esa falencia y por tanto incorporó a los actores locales territoriales, es decir, participantes ligados al municipio y actores territoriales relevados durante la Ley de Participación Popular en 1994 (República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano, 1997).

La justificación para incorporar a esos actores surgió de un trabajo analítico, apoyado por dos encuestas sobre la legitimidad que los ciudadanos otorgan a las diferentes instancias estatales en el país. La primera encuesta fue diseñada por el PNUD en 1999 para elaborar su Informe de Desarrollo Humano 2000 (PNUD, 2000), y la segunda, también de 1999, fue diseñada por la Corte Nacional Electoral (CNE) a fin de indagar sobre las cuestiones relativas a los valores democráticos en Bolivia. Los resultados de ambos estudios muestran claramente que los ciudadanos no creen en la integridad del Poder Ejecutivo de nivel central, en las Administraciones Prefectorales de ese Poder Ejecutivo, ni otorgan legitimidad a los poderes Judicial ni Legislativo. Los ciudadanos creen en la integridad del municipio porque lo sienten cercano a ellos, ya que allí se tratan sus temas cotidianos.

Estas conclusiones constituyeron la base analítica para que el “Diálogo Nacional 2000” privilegiara al municipio y a los actores locales territoriales, pero sin dejar de lado a los actores funcionales y corporativos. El próximo desafío fue lograr una

presencia equilibrada de los dos tipos de actores. La solución radicó en hacer dentro del mismo proceso de diálogo encuentros en tres niveles: municipal, departamental y nacional. Por tal motivo se organizaron nueve mesas de diálogo municipal que agrupaban a todos los municipios de los nueve departamentos; nueve mesas de diálogo departamental, y finalmente, una mesa nacional.

Participantes del diálogo municipal

La idea del diálogo municipal era privilegiar a los actores territoriales. Cada municipio de los 314 existentes en el país, contaba con cuatro representantes: i) el alcalde, máxima autoridad y representante del oficialismo municipal, ii) el vicepresidente del Concejo Municipal –órgano fiscalizador del municipio– quien por ley es parte de la oposición política, iii) el presidente del Comité de Vigilancia –órgano de control de la sociedad–, electo por las organizaciones de base del municipio y, por lo tanto, representante de la sociedad civil, iv) una mujer de base, designada por el Comité de Vigilancia, lo que reflejaba una acción afirmativa en favor de la presencia de uninominales⁵ y consejeros departamentales. En total se invitaron a 1.256 personas y asistieron 1.215, es decir, un 96,7% del total de invitados (Secretaría Técnica del Diálogo Nacional, 2001). Además de esos participantes, asistieron los diputados.

Participantes del diálogo departamental

El propósito del diálogo departamental era articular los actores territoriales con los funcionales corporativos. En este nivel participaron 935 asistentes, entre ellos, delegados de las mesas municipales, del Jubileo 2000, que había hecho consultas previas al diálogo nacional y agrupaba a más de 20 organizaciones funcionales corporativas de la sociedad civil, del Diálogo Productivo, es decir, las asociaciones de productores y de la sociedad civil, organizaciones campesinas, obreras, indígenas, comités cívicos regionales, empresarios, ONG y universidades (*Ibid.*, 2001). Del sector político participaron representantes del gobierno central y de las prefecturas, consejeros departamentales y parlamentarios nacionales, en especial de las bancadas departamentales.

Participantes del diálogo nacional

El objetivo de este nivel, en el que participaron 273 personas, era agrupar a los delegados electos de las nueve mesas municipales y las nueve departamentales, representantes de Jubileo 2000, del Consejo Nacional de Ayllus y Markas (CONAMAQ), la Central Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), el Comité de Enlace del Consejo Nacional de Juntas de Vecinos (CONAJUVE). A éstos se sumaron delegados del sistema político, parlamentarios nacionales y representantes de los partidos políticos.

5 Diputado uninominal es aquel elegido directamente por una determinada circunscripción territorial. La mitad de los diputados se elige de esta manera; el otro 50% se llama plurinominal y se elige mediante lista, no directamente por la circunscripción territorial, según los votos que haya obtenido cada partido en los nueve departamentos.

LAS AGENDAS DE LOS PROCESOS

“Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”

La Secretaría Técnica estudió y decidió la agenda de discusiones para ambos procesos de diálogo. Dado que el propósito de este proceso era identificar una visión global de país, la Secretaría dividió la agenda en cuatro ejes, tres muy generales y uno más específico.

El primer eje se trató en la Mesa de Oportunidad encargada de debatir las cuestiones ligadas al modelo de desarrollo, temas económicos, el papel del Estado en la economía y la política económica. El segundo se discutió en la Mesa de Equidad dedicada a temas relativos a la pobreza, exclusión social, inequidad, reforma educativa, cultura, salud, vivienda, desarrollo rural, políticas sociales y pueblos indígenas. El tercero se debatió en la Mesa de Justicia e Institucionalidad y trató temas referidos a la justicia, administración de justicia, organización institucional del Estado, reforma del Estado, estado de derecho, sistema político, gestión pública, descentralización, género y desarrollo, política de defensa y fortalecimiento de la sociedad civil. Finalmente, la Mesa de Dignidad estuvo encargada de debatir un tema de gran importancia para la política y la economía boliviana: el circuito cocaína, su erradicación, interdicción y desarrollo alternativo.

Dado que los temas tratados fueron muy genéricos, las conclusiones para orientar la formulación de políticas de Estado también lo fueron. Además, se avanzó muy poco sobre los instrumentos que podrían haber encaminado el cumplimiento de los acuerdos.

“Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza”

En agosto de 1997 el diálogo aprobó la recomendación de institucionalizar estos procesos en el país. Esta resolución, sin embargo, no fue seguida por la conformación de un equipo especial para darle continuidad a esta decisión. A mediados de 1998 el grupo de intelectuales se reunió nuevamente para avanzar en el diseño de un proceso de diálogo que, de acuerdo con las recomendaciones del diálogo de 1997, debía tratar temas más específicos, entre ellos y en especial la pobreza. La Secretaría Técnica, bajo el paraguas institucional del PNUD y con apoyo del vicepresidente, elaboró el diseño del proceso y redactó el documento “Propuesta contra la pobreza” que se utilizaría como elemento analítico para abrir el proceso. Sin embargo, a último momento el gobierno nacional decidió no apoyar el proceso previsto para fines de 1999, por lo cual el diálogo no se realizó (Vicepresidencia de la República, 1997).

Para el diálogo 2000, la selección de los temas de agenda se explica por la utilidad de incorporar esas definiciones a la EBRP que el gobierno debía elaborar como condición para recibir los recursos HIPC II. Así, los temas generales, relacionados con la mesa municipal, fueron: i) identificar las prioridades para la lucha contra la pobreza, ii) ubicar las especificidades de la lucha contra la pobreza en los municipios y regiones, y iii) reconocer los problemas que impedían avanzar en la lucha contra la pobreza. Además de estos tres temas, se incluyeron otros cuatro específicos relativos a la definición de áreas de utilidad para el uso de los recursos de condonación de la deuda: quiénes debían recibir los recursos y a través de qué mecanismo; cuáles eran las prioridades para su uso; cuál sería el mecanismo de institucionalidad y continuidad del diálogo; y cuál el dispositivo de control social para dar seguimiento a los acuerdos.

Por su parte, los temas de las nueve mesas departamentales fueron: i) las acciones concretas para luchar contra la pobreza y lograr el desarrollo regional, ii) la participación social para controlar el uso de los recursos de condonación de la deuda y los proyectos referidos al desarrollo regional, iii) los problemas institucionales de la gestión descentralizada, y iv) la institucionalización del diálogo.

Los temas de la mesa nacional incluyeron: i) las líneas de acción de la lucha contra la pobreza a partir de las prioridades de las mesas municipales y departamentales, ii) las competencias municipales, departamentales, de organizaciones públicas y privadas en esas líneas de acción, iii) los criterios de asignación de recursos HIPC II en el nivel municipal, iv) los mecanismos de control social en los niveles municipal, departamental y nacional, v) la elaboración de las agendas política e institucional, y vi) el seguimiento e institucionalización del diálogo.

LA CONSTRUCCIÓN DE LOS ACUERDOS

La definición de las reglas de juego

La Secretaría Técnica elaboró las reglas de juego para ambos procesos, que fueron aclaradas en las reuniones inaugurales y ratificadas con los participantes. La premisa básica de ambos procesos fue que todos los asistentes, sean de la sociedad civil o el sistema político, estaban en condiciones de igualdad en los diálogos, tanto en lo referido a su participación, al tiempo de uso de la palabra, y al respeto y consideración hacia los ciudadanos y las autoridades políticas de cualquier poder del Estado.

Los moderadores tenían a su cargo la facilitación del proceso, por tanto no debían emitir opiniones sobre los temas tratados, influir en las conversaciones ni encaminar los acuerdos hacia alguna posición. Su papel fundamental era garantizar la transparencia de las discusiones y el logro de acuerdos.

Una cuestión importante radicó en aclarar que los diálogos buscaban alcanzar acuerdos mediante la concertación y no el consenso entre los participantes. Esto se debe a que la idea de concertación es más flexible que la del consenso, el cual implica acuerdo unánime entre todos los participantes y por tanto puede romperse por una persona. Además era tan importante lograr acuerdos como hacer visible, explicitar y dejar constancia de los desacuerdos y disensos, los cuales debían aparecer junto a los temas acordados y podían convertirse en materia de futuros diálogos.

La mecánica de las negociaciones en el diálogo nacional de 1997

La Secretaría Técnica incorporó a un grupo de intelectuales, conocidos como consultores, para redactar un documento didáctico que abriera las discusiones en las cuatro mesas. Una vez discutidos con la Secretaría, estos documentos se convirtieron en los hilos de moderación de cada una de las mesas.

La mecánica del diálogo fue la siguiente: la moderación y comoderación –para facilitar el trabajo de relatoría– estaba a cargo de los miembros de la Secretaría Técnica, y la introducción del tema a cargo de los consultores. Se previó que el debate duraría entre dos días y medio y tres por mesa, dependiendo de la existencia o no de trabas para alcanzar acuerdos.

El primer día se inauguraba con la presentación del trabajo inicial, seguida por una ronda de intervenciones de todos los representantes de la sociedad civil y el sistema político, y luego por otra ronda más corta, voluntaria, para quienes desea-

ban remarcar algunos temas. Por la noche, la Secretaría Técnica, bajo la dirección de los moderadores de la mesa, sintetizaba y jerarquizaba los temas, y señalaba de manera embrionaria cuáles parecían conducir a acuerdos y cuáles a disensos.

El segundo día se abría con la presentación de esta síntesis, que era la base para el trabajo de la jornada. Durante varias rondas de intervención, se precisaban los temas sobre los que había acuerdo y desacuerdo, y se procedía a detallar la forma en que debían ser redactados. Al concluir la jornada se formaba una Comisión de redacción con representantes del sistema político y la sociedad civil para que se elaboraran más finamente los acuerdos y desacuerdos. Se trataba, en todos los casos, de una comisión de concertación, conformada de manera plural con representantes de las ideas más contrapuestas sobre los distintos temas tratados, que estaba coordinada por el moderador o comoderadores de la mesa.

En la tercera jornada, durante la mañana o tarde, según cuando se concluyera la transcripción de los acuerdos, la Comisión de redacción, junto a los moderadores, entregaba sus conclusiones al plenario de la mesa de diálogo, que los discutía y afinaba. Luego de un pequeño cuarto intermedio, los moderadores pasaban en limpio las conclusiones y las imprimían para que cada participante se las llevase como prueba de su trabajo. Por último, se pasaba a la reunión final donde se leían las conclusiones, que se entregaban al vicepresidente, quien no participó en ninguna de las mesas.

Esa fue la mecánica de operación y logro de acuerdos en las cuatro mesas, las cuales funcionaron escalonadamente durante dos semanas. En la primera semana, se desarrollaron dos mesas de tres días cada una. En la segunda, tuvieron lugar las dos mesas restantes también de tres días cada una. Al poco tiempo de concluir la labor de las cuatro mesas, sus participantes entregaron las conclusiones al Presidente de la República en el Palacio de Gobierno.

La mecánica de las negociaciones en el “Diálogo Nacional 2000”

Cada uno de los tres tipos de mesa, municipal, departamental y nacional, presentó variantes metodológicas en la forma de operar y lograr los acuerdos. En las mesas municipales, la Secretaría Técnica elaboró un formulario-guía con preguntas relativas a los temas generales y específicos que debían ser tratados. Este formulario, junto con una carpeta con datos estadísticos sobre la pobreza en cada municipio, fueron enviados a todos los participantes con anterioridad al inicio del trabajo en las mesas. En cada mesa los asistentes se organizaron en grupos de trabajo –de tres a 11 grupos por municipio– integrados por entre 25 y 30 personas, en los que participaban los municipios con afinidades regionales. Un miembro de la Secretaría Técnica estuvo a cargo de la moderación, aunque debido al volumen de trabajo, se contrató a varios expertos en la materia.

Durante la discusión del primer día se trabajó la parte inicial del cuestionario con la intervención de todos los participantes. Al finalizar la jornada los facilitadores sistematizaron las discusiones y relevaron los temas sobre los cuales había una relativa unanimidad de opiniones, como también aquellos que sólo tenían una o muy pocas opiniones de apoyo, a los cuales se denominaba *singulares*. Este trabajo se presentaba al día siguiente en una reunión plenaria de la mesa.

Algunos puntos del cuestionario fueron consensuados de manera conjunta por un grupo más pequeño de delegados de los gobiernos municipales y la sociedad civil, seleccionados por cada uno de los grupos de trabajo. Los acuerdos logrados por estos delegados durante la noche de la primera jornada fueron presentados en

la plenaria del segundo día. Esa reunión aprobó los acuerdos y eligió a sus representantes para la mesa departamental.

La organización de las mesas departamentales fue similar a la de las municipales, es decir los participantes formaron grupos de trabajo integrados por hasta 30 personas cada uno y la Secretaría Técnica designó a los moderadores.

En el primer día se discutía el punto inicial de la agenda y se elegía a seis delegados que representaban a la pluralidad de los participantes de la mesa y estaban encargados del trabajo de concertación de los otros temas de la agenda. La Secretaría Técnica sistematizaba los resultados de las discusiones y los entregaba en el plenario al día siguiente, donde también el grupo de concertación entregaba los suyos.

La mecánica de concertación de la mesa nacional varió según el tema que se discutiera. Algunos temas tuvieron una primera etapa de concertación entre delegados de las mesas municipales y la sociedad civil, y posteriormente eran acordados con representantes del gobierno en las reuniones plenarias. Para el tema de asignación y control de recursos, los delegados departamentales acordaron dos propuestas y, en una segunda instancia, concertaron una sola posición con el Poder Ejecutivo y los representantes del sistema político. Para el tema de la forma de asignación de recursos, los representantes de la sociedad civil concertaron una posición entre ellos y luego lo hicieron con el gobierno. En general, una parte importante de los acuerdos fue lograda mediante cabildeos al margen de las reuniones plenarias, de modo que allí sólo se ratificaron los logros de “los pasillos” del diálogo nacional.

EL ALCANCE DE LOS ACUERDOS

Una primera tarea en la organización de los procesos de diálogo radica en explicar a los participantes cuál es el compromiso del gobierno con sus resultados. Esta es una regla de oro en la preparación y la información entregada a los asistentes. Los actores sociales llegan al proceso con gran voluntad para decidir sobre el contenido de las políticas públicas e incluso muchos de ellos quieren que los resultados sean vinculantes, es decir que tengan fuerza de ley.

El problema con esta percepción, que se agrava aún más si sólo participa la sociedad civil, es que si los procesos de diálogo tuvieran fuerza de ley se estaría creando un poder paralelo a los ya constituidos por la democracia representativa, y éste estaría absorbiendo las funciones del Legislativo. Además, puede cuestionarse si los diálogos tienen la legitimidad y el nivel de representación que los facultan para sancionar leyes. Estas observaciones permiten concluir que los procesos de diálogo no pueden tener fuerza de ley ni ser vinculantes.

Al mismo tiempo, algunos argumentan que si los resultados no son vinculantes, cómo se justifica tanto esfuerzo y cómo se logra la confianza y el interés de la gente por participar. Debe recordarse que los procesos de diálogo surgen de la insatisfacción social ante la capacidad débil de los gobiernos y las instituciones democráticas para solucionar problemas vitales para su bienestar y el desarrollo sostenible del país. Entonces, una posible solución a este dilema radica en el diseño conceptual de los procesos de diálogo. En el caso de Bolivia, se partió de la premisa de acercar el Estado a la sociedad y se articuló a los actores del sistema político y de partidos con los de la sociedad civil. Finalmente, se deseaba fortalecer el principio de corresponsabilidad entre los actores, para lo cual el diseño del proceso postulaba la igualdad en el tratamiento de los actores en el proceso de la deliberación por lo que todos tenían derechos pero también deberes.

En consecuencia, la sociedad civil no puede, al finalizar el proceso, presentar un pliego petitorio ante el Estado para que éste cumpla con los acuerdos alcanzados. Esta opción significaría retornar a los viejos criterios de la cultura del paternalismo estatal, donde la sociedad no se compromete con las labores del desarrollo y todo lo espera del Estado. Por su parte, el gobierno y los partidos políticos no pueden ignorar o descartar los resultados de los procesos como si éstos nunca hubieran tenido lugar sino que, por el contrario, deben mostrar la sapiencia, apertura y madurez democrática para escuchar, entender, tratar de cumplir y convertir en política pública aquellos acuerdos que tengan racionalidad y resulten viables. Este comportamiento maduro del sistema político y del gobierno contribuirá a que ambos recuperen la legitimidad perdida ante la sociedad y, además, permitirá enriquecer la democracia representativa con elementos de democracia participativa sin erosionar la institucionalidad democrática.

La lógica de la corresponsabilidad conlleva una mayor prudencia en la elaboración de acuerdos y concertaciones y los hace más realistas, pues a futuro las rendiciones de cuentas deben exigir al Estado y a la propia sociedad saber cuál ha sido el papel que jugaron en el cumplimiento de los acuerdos. Cada actor tendrá, así, más cuidado de no pactar lo que es imposible de cumplir. De esta manera, la exigencia de corresponsabilidad se extiende más allá de la suscripción de los acuerdos y alcanza la obligación moral de la sociedad y el Estado de cumplirlos.

Los acuerdos como insumos para políticas públicas y nuevas leyes

La fuerza moral y de presión social y política sobre los resultados de los diálogos está directamente ligada a la calidad del proceso mismo, es decir a su carácter más o menos participativo, a su grado de legitimidad y transparencia. Estos elementos contribuyen a que los resultados de los procesos se conviertan en insumos para la formulación de políticas públicas a ser aprobadas por el Estado y también en anteproyectos de ley a ser sancionados por el Poder Legislativo.

Enriquecer la institucionalidad y los poderes constituidos

Un examen sobre la legitimidad de la democracia en la mayoría de los países de América Latina indica que existe un fuerte grado de descreimiento en los sistemas políticos, los partidos, el Poder Judicial y los Parlamentos. La gente observa que en mayor o menor grado, los partidos que llegan al Ejecutivo utilizan el poder para favorecer a sus militantes y no en beneficio de la población que los eligió. En pocas palabras, las instituciones de la democracia representativa están debilitadas y enfrentan una fuerte crisis de legitimidad. En consecuencia, uno de los retos de la democracia consiste en fortalecer la institucionalidad existente, superar sus falencias y recobrar la legitimidad perdida; por tanto sería un grave error que los procesos de diálogo contribuyeran a debilitar la poca fuerza institucional que existe en las democracias latinoamericanas mediante la creación de institucionalidades paralelas a las existentes.

Debido a este peligro, ambos procesos de diálogo en Bolivia respetaron las competencias de los poderes constituidos e intentaron generar acuerdos factibles que debían instrumentarse por los poderes existentes. En el proceso de 2000, se buscó claramente fortalecer la Participación Popular, lo cual implicaba potenciar el municipio que era la instancia de mayor legitimidad para la población. Además, dado que los resultados de ambos procesos no fueron vinculantes, se respetaron las com-

petencias del gobierno y el Poder Ejecutivo para gobernar y, por tanto, el gobierno tuvo alto grado de libertad para incorporar en la política pública los acuerdos más factibles de ser ejecutados.

En conclusión, si los procesos de diálogo parten de la premisa del respeto a las competencias de los poderes constituidos legalmente, es posible que tiendan a fortalecer la institucionalidad, y al mismo tiempo potencien la sociedad civil y el sistema político. De esta manera es posible mejorar la calidad de la democracia, pues un mejor sistema democrático es el que fortalece no solamente a su sociedad civil sino también a su sistema político y de partidos.

EL DESTINO DE LOS ACUERDOS

A cinco años de la realización del diálogo de 1997 y a más de dos del diálogo de 2000, existen algunas constataciones importantes de destacar para evaluar la influencia de los procesos en la formulación de políticas públicas.

Acuerdos del “Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI”

El primer impacto del proceso de diálogo de 1997, que buscaba construir una visión compartida del país para el siglo XXI que sirviera de base para formular políticas de Estado, fue la apropiación gubernamental de la mayoría de los acuerdos, sobre los que la administración del presidente Bánzer formuló su Plan de Gobierno 1997-2002⁶ en el documento “Plan Operativo de Acciones (POA) 1997-2002”.

Es cierto, sin embargo, que si bien se acordó institucionalizar los procesos de diálogo, esa decisión no se implementó, como tampoco se estableció un mecanismo claro y concreto de seguimiento y de control de los acuerdos. Es decir, la suerte de las conclusiones quedó exclusivamente en manos del Ejecutivo. Justamente por esa razón el gobierno usó la mayoría de las conclusiones como insumo para su plan de gobierno. Este hecho, que parece muy positivo, y en alguna medida lo fue, simultáneamente presenta un problema. Cuando sólo el gobierno posee la potestad de apropiarse de los resultados, de convertirse en su único dueño y responsable del cumplimiento de los acuerdos, sin que exista ningún mecanismo social de seguimiento, entonces es posible, y así sucedió en realidad, que el régimen gubernamental tienda a usar los acuerdos de manera discrecional. En otras palabras, el gobierno se toma la libertad de ejecutar los acuerdos que desea, y eludir los que no le convienen o incumplir aquellos para los cuales no posee la voluntad política.

En resumen, una parte de los acuerdos fue llevada al plan de gobierno y, a su vez, una porción de éstos fue ejecutada, mientras que otros fueron eludidos. Por eso en el seguimiento y control de los acuerdos radica el talón de Aquiles de los procesos de diálogo social y, en consecuencia, es de suma importancia establecer un mecanismo social que analice el destino de las conclusiones.

A pesar de esta falla, el gobierno, y en especial el vicepresidente, tuvieron la capacidad de persuadir a la cooperación internacional de la importancia de implementar este tipo de proceso. Más aún, una vez concluido, esa misma cooperación internacional contribuyó a transformar los acuerdos en metas y a construir indicadores de cumplimiento para ver cuánto se avanzaba y en qué existían rezagos.

6 Hugo Bánzer subió al poder en agosto de 1997, y el diálogo nacional se efectuó en octubre de ese año.

Si se analizan los acuerdos por mesas y el cumplimiento del gobierno con los mismos, puede verse que el campo donde más se avanzó fue en el de reforma del Estado y en el institucional. Los acuerdos de la mesa de oportunidad sobre temas de economía y de política económica se cumplieron en parte, en especial los referidos a garantizar la estabilidad macroeconómica; los de la mesa de dignidad se cumplieron parcialmente, en especial el referido a cómo impulsar la erradicación de coca, que era el que más interesaba al gobierno, pero no se avanzó sobre otros como el de desarrollo alternativo. Finalmente, los temas referidos a la pobreza, inequidad y exclusión social prácticamente no fueron tenidos en cuenta y, en consecuencia, en abril de 2000 se produjeron rebeliones sociales en protesta por estos serios problemas.

Acuerdos del “Diálogo Nacional 2000: lucha contra la pobreza”

Como se dijo anteriormente, el diseño de este proceso de diálogo incorporó las enseñanzas del Acuerdo de 1997 y planteó la necesidad de crear mecanismos de control social y seguimiento de los acuerdos logrados durante la concertación; por tal motivo, el cumplimiento de los acuerdos fue más cercano al texto de las conclusiones del diálogo 2000.

Con respecto a los acuerdos generales que buscaban identificar los temas fundamentales para una estrategia de lucha contra la pobreza, el objetivo fue cumplido parcialmente, pues concluido el proceso de diálogo el gobierno se ocupó de decodificar los acuerdos e incorporar lo que creía conveniente en la EBRP. En algunos casos, el cumplimiento parcial de este objetivo no se debió a falta de voluntad del gobierno, sino a una deficiencia institucional, ya que los equipos técnicos encargados de la redacción de la EBRP no tenían la destreza profesional ni la competencia analítica para incorporar en este documento la gran riqueza política, cultural, antropológica y sociológica que caracterizó el proceso de diálogo. Los encuentros entre el Estado y la sociedad civil incluyeron temáticas y visiones interdisciplinarias sobre la pobreza, equidad y exclusión social, que lamentablemente los equipos técnicos no siempre tuvieron la capacidad de captar ya que los abordaron desde un enfoque analítico monodisciplinario, encerrado en ópticas instrumentales de la economía. Como consecuencia, no se incluyeron los temas de género, ambientales, étnicos, de desarrollo de los pequeños productores, campesinos e indígenas, entre otros. Empero, y a pesar de esto, el diálogo fue un elemento fundamental para la aprobación de la EBRP que guía la formulación de políticas públicas de lucha contra la pobreza.

En relación con los resultados sobre los recursos HIPC II, el Parlamento Nacional transformó los acuerdos del diálogo en Ley Nacional o Ley del Diálogo, que recoge y respeta los acuerdos surgidos del proceso y es de cumplimiento obligatorio para las instancias estatales correspondientes. Esa ley no sólo define quién recibe esos recursos, en qué porcentaje, qué mecanismos de distribución se utilizan y en qué áreas prioritarias pueden usarse, sino también formula políticas de compensación económica para beneficiar a las regiones más pobres.

Además, la Ley del Diálogo fija como norma legal la institucionalización de los procesos de diálogo, aprueba la creación de mecanismos de control social para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de las políticas de lucha contra la pobreza inscritas en la EBRP y detalla cómo se organizarán esos mecanismos de control en los niveles municipal, departamental y nacional, para que la sociedad vigile el uso de los recursos HIPC II y de los comprometidos en la EBRP.

Con una ley ya aprobada y sus reglamentos sancionados es evidente que los acuerdos del diálogo se cumplen plenamente, no sólo porque son un instrumento legal, sino porque las organizaciones de la sociedad civil y los municipios sienten un fuerte sentido de propiedad sobre ellos. En efecto, los municipios y las organizaciones municipales y territoriales están pendientes del cumplimiento de los acuerdos, al igual que las pastorales sociales, el Mecanismo de Control Social de la Iglesia Católica, las organizaciones de pequeños productores, de productores campesinos e indígenas, etc.

COROLARIO FINAL: LA VISIÓN MACRO EMERGENTE DE LOS DIÁLOGOS

Los resultados de los procesos del diálogo nacional de 1997 y del 2000 permiten afirmar que es posible enriquecer la democracia representativa con elementos de la democracia participativa, sin debilitar la institucionalidad. En efecto, el despliegue de los procesos de deliberación, ha generado esferas públicas de encuentro entre la sociedad civil y el Estado y su sistema político y de partidos, lo que puso de manifiesto que hay formas de enriquecer la democracia representativa con la participación ciudadana.

Se demuestra, además, que es posible empoderar a la sociedad mediante procesos participativos y que ésta tiene capacidad para poner en la agenda gubernamental temas de política pública y contribuir al diseño, formulación y aplicación de aquellas políticas que considera importantes.

Los procesos participativos no sólo son instrumentos concretos de desarrollo de una ciudadanía activa, positiva, comprometida con las labores del desarrollo, sino también producen una lógica de la corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía para construir una sociedad más equitativa. Más aún, para el "Diálogo Nacional 2000" se pueden diseñar mecanismos de control social que generen una posibilidad de cambio cultural en la gente y el Estado, pues abren campo a nuevas costumbres como la rendición de cuentas del Estado a la sociedad sobre los acuerdos y las políticas públicas aprobadas. Esta nueva cultura es acompañada de manera práctica por el diseño de instrumentos y la elaboración de indicadores de uso social, que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los acuerdos.

Los diálogos demuestran que hay formas más participativas para formular políticas públicas que tengan el alcance de políticas de Estado, debido justamente a que provienen de pactos entre el sistema político (gobierno y oposición) y la sociedad civil. Por último, los diálogos analizados en este capítulo demuestran que los encuentros de la sociedad civil con su sistema político y de partidos pueden contribuir a formular y desarrollar políticas públicas de nivel macro para todo el país y sus municipios. Es decir, no se trató de experimentos micro, que puedan o no ser replicados en el territorio nacional sino que, por el contrario, la especificidad de estos diálogos fue su alcance nacional, por lo que sus conclusiones se recogieron, con mayor o menor fidelidad según el caso, en la política pública nacional.

REFERENCIAS

- Jemio, C. y Antelo, E. 2000. *Quince años de reformas estructurales en Bolivia: sus impactos sobre inversión, crecimiento y equidad*. La Paz: Cepal, UCB.
- Mayorga, R. 2002. *Democracia y gobernabilidad: América Latina*. La Paz, Quito, Caracas: Cebem, ILDIS, Nueva Sociedad.
- Morales, J. A. 1987. "Precios, salarios y política económica durante la alta inflación boliviana de 1982-1985". La Paz: ILDIS. Documento mimeografiado.
- PNUD, 2000. "Informe de desarrollo humano 2000". Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo. Documento mimeografiado.
- República de Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano. Secretaría Nacional de Participación Popular. 1997. "El pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia". Caracas: Nueva Sociedad. Documento mimeografiado.
- Secretaría Técnica del Diálogo Nacional. 2001. "Lucha contra la pobreza: entre la deliberación y el *tinku*. Memoria del Diálogo 2000". La Paz. Documento mimeografiado.
- Toranzo, G. 1999. "Los desafíos de la representación política", en *Opiniones y análisis*. La Paz: Fundemos. Documento mimeografiado.
- _____. 2002. "Participatory Approaches in the Highly Indebted Poor Countries Debt Relief Initiative: The Bolivian Case". Final Dissertation, MSC Social Planning in Developing Countries. London: London School of Economics and Political Science, University of London. Documento mimeografiado.
- Vicepresidencia de la República de Bolivia. 1997. "Diálogo Nacional: Bolivia hacia el siglo XXI. Informe y conclusiones". La Paz: CLIP.
- Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal. 1998. "Participación popular. Una evaluación-aprendizaje de la Ley 1994-1997". La Paz: Documento mimeografiado.

Los procesos de diálogo social en Perú

Francisco Sagasti y Fernando Prada***

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos cinco años, el Banco Interamericano de Desarrollo ha venido promoviendo procesos de diálogo social en varios países de América Latina. Esta iniciativa ha permitido identificar los factores que contribuyen al éxito de estos diálogos y a la mejora y sostenibilidad de las políticas sociales en la región.

El presente informe resume algunos de los principales procesos de diálogo social que han tenido lugar en Perú a partir del retorno de la democracia en 1980, período en el cual el Perú ha sido un escenario privilegiado para los procesos de diálogo en América Latina. Si bien no todos éstos han tenido como objetivo específico aumentar la efectividad de las políticas sociales, en términos generales los procesos de diálogo examinados han buscado mejorar el bienestar de la población, reducir la pobreza y aumentar la participación ciudadana en la vida nacional.

El primero de los casos examinados tuvo lugar en los inicios del decenio de los ochenta. Por iniciativa del ministro de Trabajo, Dr. Alfonso Grados Bertorini, durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaúnde Terry se inició un proceso de “concertación” entre el Estado, las empresas privadas y los trabajadores. Durante este período se pusieron en marcha también otros procesos de diálogo, auspiciados principalmente por entidades académicas y no gubernamentales. Entre éstos se tiene a “Intercampus”, organizado por la Universidad del Pacífico para reunir a intelectuales, políticos, empresarios y representantes de la sociedad civil; “Interquórum”, auspiciado por la Fundación Friedrich Ebert y centrado en la formación de líderes juveniles; y al “Programa de Estudios sobre Opciones y Estrategias de Desarrollo a Largo Plazo”, realizado por el centro de estudios GRADE, con el objetivo de buscar acuerdos sobre los lineamientos para el desarrollo peruano con un horizonte temporal mayor de diez años.

* Director de Agenda: PERÚ, Presidente de Foro Nacional/Internacional, y asesor del rector de la Universidad para la Paz (Costa Rica).

** Consultor de la Secretaría de Gestión Multisectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros e investigador asociado de Agenda: PERÚ.

Sin embargo, la crisis económica y el contexto de violencia política que prevalecieron durante el decenio de los ochenta hicieron que estos procesos se tornaran en algo paradójico. Por un lado, los representantes de diversos sectores de la sociedad peruana pusieron énfasis en el diálogo y la concertación, mientras que, por otro lado, las posiciones de estos representantes tendieron a polarizarse en ciertos temas, como el desempeño de las Fuerzas Armadas en la lucha antisubversiva, el papel del Estado en la economía y las relaciones con los acreedores externos. Esta polarización se exacerbó durante los últimos años del gobierno del presidente Alan García, entre 1987 y 1990.

A pesar del estilo autoritario y de confrontación que adoptó el gobierno del presidente Alberto Fujimori –y posiblemente como reacción a este estilo de gobierno, sobre todo a partir del autogolpe de abril de 1992–, durante el decenio de los noventa se tomó mayor conciencia sobre la importancia del diálogo y la concertación en la vida política del Perú. Las organizaciones de la sociedad civil fueron muy importantes en promover el retorno a la democracia, particularmente a partir de 1997 durante los últimos tres años de gobierno de Alberto Fujimori. La canalización de protestas a través de organizaciones no gubernamentales (organizaciones de base, gremios empresariales, asociaciones civiles, colectivos promotores de acciones cívicas), y el activo papel que jugaron la mayoría de los grupos políticos opuestos al gobierno autoritario del presidente Fujimori, contribuyeron a consolidar espacios de diálogo y concertación. Una amplia gama de entidades –desde las organizaciones sociales de base y organizaciones no gubernamentales, hasta asociaciones profesionales y gremios empresariales– hicieron planteamientos para promover la gobernabilidad democrática, para reformar las instituciones del Estado y para reorientar los esfuerzos de desarrollo de Perú.

ALGUNOS PROCESOS DE DIÁLOGO SOCIAL EN PERÚ

La multiplicidad y diversidad de tipos de diálogo que han tenido lugar en Perú desafía los intentos de ofrecer una visión completa de todo lo sucedido durante los últimos dos decenios. Además de los diálogos más o menos institucionalizados, se han producido una serie de procesos de diálogo de corta duración y sobre temas específicos (por ejemplo, relaciones civiles y militares, políticas de salud, políticas ambientales), así como otros procesos promovidos por los organismos internacionales (por ejemplo, consultas del Banco Mundial con grupos indígenas, diálogos de las agencias bilaterales de cooperación internacional sobre gobernabilidad democrática, conversatorios y eventos para promover la lucha contra la pobreza). Esta sección examina brevemente algunos de ellos.

Los procesos de diálogo social pueden agruparse en tres categorías (Cuadro 6.1):

1. *Procesos de diálogo y concertación al más alto nivel.* Estos procesos involucran a las más altas autoridades nacionales, y generalmente son promovidos desde la cúpula del Poder Ejecutivo. El ejemplo más notable es el reciente diálogo para el “Acuerdo Nacional”, que logró concertar un grupo de políticas de estado a largo plazo entre los partidos políticos, el gobierno, los gremios empresariales y las organizaciones de la sociedad civil. En la misma categoría se encuentra el diálogo para la democratización, promovido por la OEA, que tuvo lugar durante la última etapa del gobierno de Alberto Fujimori, y que contó con el auspicio de un grupo de destacadas personalidades internacionales (este proceso de diálogo sentó las bases para la transición democrática, que tuvo lugar tras la fuga del ex presidente Alberto Fujimori al Japón).

2. *Diálogos y acuerdos institucionalizados en el ámbito local.* Estos procesos de diálogo tienen lugar en el ámbito de los gobiernos locales e instancias regionales. Los ejemplos examinados se refieren a las experiencias de planeamiento estratégico regional en varias partes del interior del país, a las “Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza” que buscan movilizar y coordinar una amplia gama de organizaciones en el ámbito local, y a diversas iniciativas locales sobre temas específicos en las “Mesas de Concertación” creadas a finales de los ochenta en varias ciudades, particularmente en Ilo y Cajamarca, y en algunas poblaciones rurales.
3. *Diálogos y consensos auspiciados por organizaciones de la sociedad civil.* Estos procesos son planteados desde las organizaciones de la sociedad civil. Las experiencias que se examinan en esta nota son las de Intercampus, que buscó promover el diálogo desde una perspectiva académica; el Foro Educativo, cuyo objetivo ha sido proponer un acuerdo nacional para la educación; y Agenda: PERÚ, con su propuesta para una estrategia de desarrollo a largo plazo y reformas institucionales que lleven a la gobernabilidad democrática.

PROCESOS DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN AL MÁS ALTO NIVEL

La Comisión Nacional Tripartita

La transición hacia la democracia de finales del decenio de los setenta estuvo marcada por la efervescencia del movimiento sindical y una serie de paros y huelgas, que obligaron a convocar a una Asamblea Constituyente en 1979 y posteriormente a elecciones generales. En estas elecciones, que marcaron el retorno a la democracia después de 12 años de gobierno militar, el Arq. Fernando Belaúnde fue elegido presidente. Sin embargo, las múltiples demandas que no fueron satisfechas durante el gobierno precedente, las opiniones contradictorias de los diversos actores sociales acerca del modelo económico que debería prevalecer, y el contexto de crisis económica y problemas sociales, plantearon un escenario de fragilidad democrática y de conflictos internos (Alfredo Torres Guzmán, 1982).

A seis meses de iniciado el nuevo gobierno, las centrales sindicales convocaron a un paro nacional para el 15 de enero de 1981. Sin embargo, un día antes del paro, el ministro de Trabajo, Dr. Alfonso Grados Bertorini, convocó a una reunión para el 16 de enero cuyo objetivo fue iniciar un proceso de diálogo democrático y discutir la creación de la “Comisión Nacional Tripartita”. En esta reunión participaron los dirigentes de las centrales sindicales y de las entidades empresariales, y en ella se acordó crear dicha Comisión como foro de discusión sobre las principales políticas nacionales, y en particular los lineamientos de la política económica.

La Comisión Nacional Tripartita fue creada por una ley elaborada en el Senado, que posteriormente fue aprobada por la Cámara de Diputados. Esta Comisión fue presidida por el ministro de Trabajo o su representante, y estuvo integrada por los delegados de empleadores y trabajadores. Entre otros temas, esta Comisión se encargó de aprobar la reinstalación o indemnización de los trabajadores que fueron despedidos mediante los dispositivos de excepción dados por el régimen militar, y de atender las solicitudes de reposición contempladas en la Ley de Amnistía Laboral que habían ocasionado una serie de conflictos entre trabajadores y empresarios. Además, la Comisión Nacional Tripartita tuvo a su cargo el estudio de mecanismos de ajuste de las remuneraciones para adaptarlos a la realidad inflacionaria, así como la discusión de una amplia gama de aspectos referentes a las relaciones laborales.

Cuadro 6.1
PRINCIPALES PROCESOS DE DIÁLOGO EN PERÚ

Procesos	Temas	Nivel	Actores principales	Producto	Impacto
<i>a. Procesos de diálogo y concertación del más alto nivel</i>	Comisión Nacional Tripartita (1981-1983).	Nacional	Empresarios, trabajadores y representantes del gobierno.	Reglamento del derecho de huelga, Ley de Estabilidad Laboral, reincorporación de despedidos a sus centros laborales, protección del poder adquisitivo de los trabajadores y acuerdo antiinflacionario.	Los empresarios lograron participar en la orientación de las políticas económicas; los trabajadores, la protección de sus ingresos reales; el gobierno contó con el apoyo de estos grupos para su política antiinflacionaria.
	Mesa de diálogo de la OEA (2000-2001).	Nacional	Gobierno (oficialismo), partidos políticos de oposición.	Acuerdos multipartidarios y leyes para promover el retorno a la democracia plena.	Transición democrática pacífica y ordenada, nueva convocatoria a elecciones generales.
	Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad (marzo-julio 2002).	Nacional	Partidos políticos, representantes de la sociedad civil, Iglesias y gobierno.	Políticas de Estado con horizonte temporal de 20 años y sus respectivas matrices que incluyen objetivos generales, específicos y metas.	Firma de un Acuerdo Nacional con 29 políticas de Estado con objetivos proyectados a 2021 y el compromiso político de implementar algunas de éstas en el corto plazo.
	Mesas de concertación municipal (Ilo, Cajamarca; 1980-1990).	Local	Organizaciones de base, empresas y gobiernos locales.	Ilo: acuerdo para proteger el medio ambiente, gestión de proyectos locales de desarrollo social. Cajamarca: gestión integral de cuencas y programas sociales.	Acuerdos concretos sobre gestión de recursos naturales y proyectos locales. Emergencia de líderes locales con representatividad política y proyección nacional.
<i>b. Procesos de concertación y diálogo institucionalizado en el ámbito local</i>	Experiencias de planeamiento regional (1990 a la actualidad).	Distrital, provincial y departamental.	Organizaciones de base, empresas y gobiernos locales	Acuerdos entre municipalidades, empresas y organizaciones de base sobre prioridades para proyectos de inversión.	Articulación de planes de desarrollo regional y local.
	Mesas de concertación para lucha contra la pobreza (2001 a la actualidad).	Nacional, departamental, provincial y distrital.	Gobierno central, gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil (gremios, organizaciones de base).	Planes de desarrollo local y estrategia integrada de lucha contra la pobreza.	En 2002 se logró que 22 departamentos concluyeran exitosamente con la formulación de un Plan de Desarrollo Departamental Concertado, y nueve de ellos lograron calificar para

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación Cuadro 6.1)

Procesos	Temas	Nivel	Actores principales	Producto	Impacto
c. Diálogos y consensos auspiciados por organizaciones de la sociedad civil	<i>Intercampus</i> (1981-1992)	Nacional	Académicos, empresarios, trabajadores y gobierno.	Estudios sobre diversos temas, propuestas de políticas.	El impacto fue alto en algunos temas pero su difusión fue muy limitada.
	<i>Foro Educativo</i> (1993 a la actualidad)	Nacional	Expertos en educación, maestros y gobierno.	Propuesta consensuada para la reforma educativa.	El "Acuerdo Nacional por la Educación".
	<i>Agenda: PERÚ</i> (1993-2001)	Nacional	Ciudadanos en general y expertos (académicos, consultores, investigadores).	Estrategia de desarrollo consensuada, propuestas sobre temas específicos, libros, artículos, documentos, CD-ROM.	Creación de consenso sobre estrategias de desarrollo de largo plazo, reformas institucionales y gobernabilidad democrática
					la operación piloto de Presupuesto Participativo coordinada con el Ministerio de Economía y Finanzas. Estos instrumentos fueron incorporados en la legislación y actualmente son de cumplimiento obligatorio a nivel regional y local, como lo indican la Ley de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Presupuesto Participativo.

La Comisión Nacional Tripartita inició sus actividades el 29 de enero de 1981. Las dos primeras reuniones se dedicaron a aprobar el reglamento interno y a decidir la creación de subcomisiones. Los temas tratados fueron las solicitudes de reinstalación de los trabajadores despedidos, y el diseño de un nuevo sistema de reajustes de las remuneraciones que tomara en cuenta la realidad inflacionaria en el marco de las negociaciones colectivas. En las siguientes reuniones se trataron temas como la reglamentación de los derechos de huelga, el esquema básico de la nueva Ley de Estabilidad Laboral, y los mecanismos de concertación para diseñar un acuerdo antiinflacionario.

El principal logro de esta concertación fue la promulgación del Decreto Legislativo N° 140 del 16 de junio de 1981 (Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción Social), el cual estableció como finalidad de este sector “fomentar las relaciones laborales dentro del marco conceptual del tripartismo, coadyuvando con las organizaciones representativas de trabajadores y empleadores para lograr un mejor entendimiento y armonía laboral” (D. L. N° 140, Art. 4o.).

La Comisión Nacional Tripartita constituyó un espacio alternativo a la confrontación entre trabajadores y empresarios. Los resultados fueron, desde el punto de vista laboral, la reincorporación de un grupo de despedidos a sus centros laborales y la protección del poder adquisitivo de los trabajadores. Por su parte, los empresarios obtuvieron una mayor participación en la orientación de las políticas económicas del gobierno, mientras que el gobierno contó con la participación de estos dos sectores en el diseño y puesta en práctica de su política antiinflacionaria.

Trabajadores, empresarios y gobierno tuvieron que ceder en algunos de sus objetivos centrales para lograr los acuerdos en la Comisión Nacional Tripartita. Los empresarios se comprometieron a adoptar medidas para mantener el ingreso real de los trabajadores, los trabajadores se comprometieron a no hacer uso indebido de sus medios de presión (protestas, paros y huelgas), y el gobierno cedió parte de su poder al comprometerse a consultar con trabajadores y empresarios antes de tomar decisiones que los afectaran directamente.

La crisis económica de 1982-1983, asociada en parte al fenómeno de El Niño y a las marchas y contramarchas en políticas macroeconómicas socavaron la efectividad y las bases de este acuerdo, que dejó de ser operativo hacia finales del segundo gobierno del presidente Belaúnde que concluyó en 1985.

El “Diálogo para el Acuerdo Nacional” y sus antecedentes

Los principales antecedentes del proceso de “Diálogo para el Acuerdo Nacional” que abarcó el período marzo-julio del 2002 se remontan al “Acuerdo de Gobernabilidad” que propiciaron varios grupos políticos hacia fines del decenio de los noventa, y a la “Mesa de Diálogo” promovida por la Organización de Estados Americanos a fines de 1999 para superar el impasse político asociado al intento de reelección del presidente Alberto Fujimori. El Acuerdo de Gobernabilidad fue impulsado por el Ing. Gustavo Mohme Llona, director del *Diario La República* y dirigente político de izquierda moderada, y fue suscrito el 25 de noviembre de 1999 por 14 agrupaciones y partidos políticos de oposición al gobierno de Alberto Fujimori. Este acuerdo estableció una serie de planteamientos orientados a garantizar la gobernabilidad democrática, los cuales proporcionaron elementos de juicio para medidas que fueron adoptadas por el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua durante el primer semestre de 2001.

El segundo de estos procesos, la “Mesa de Diálogo” fue impulsado desde el exterior por los países miembros de la Organización de Estados Americanos y por

el gobierno del Canadá, y contó con la participación de los partidos políticos de oposición además del partido oficialista (Recuadro 6.1).

Recuadro 6.1

LA MESA DE DIÁLOGO PROPICIADA POR LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS

La Asamblea Ordinaria de la OEA, realizada en Montreal en abril de 2001, acordó enviar a Perú una misión especial, encabezada por su secretario general, César Gaviria, y el canciller de Canadá, Lloyd Axworthy. La misión especial llegó a Lima el 27 de julio de ese año, un día antes del inicio del tercer período presidencial de Fujimori, en un escenario de alta tensión, confrontación política y disturbios callejeros. Las conversaciones de la Mesa de Diálogo se llevaron a cabo en paralelo con el desarrollo de la elección irregular para el tercer período de Fujimori, el apoyo de los grupos de oposición al candidato presidencial Alejandro Toledo, las denuncias de corrupción del régimen fujimorista, la difusión del video que mostraba al asesor presidencial Vladimiro Montesinos sobornando al congresista Alberto Kouri y la fuga de dicho asesor presidencial con rumbo desconocido.

La Misión Especial logró que el gobierno y los grupos de oposición aceptaran formar parte de una mesa de diálogo, cuyas actividades se iniciaron con el nombramiento del ex canciller dominicano Eduardo La Torre como secretario permanente. La idea era propiciar un diálogo entre representantes del gobierno, que defendían la legalidad de la segunda reelección del presidente Fujimori y argumentaban que el proceso electoral había sido limpio, y los grupos de oposición que cuestionaban estos planteos, y su agenda surgió del Acuerdo de Gobernabilidad firmado en noviembre de 2000 por 14 grupos políticos.

Oficialmente, la Mesa de Diálogo se instaló el 21 de agosto de 2001 y las primeras semanas se caracterizaron por un estéril intercambio de puntos de vista ya que la oposición encabezada por Alejandro Toledo exigía la renuncia del presidente Fujimori debido a que las elecciones eran consideradas fraudulentas, y el oficialismo alargaba el proceso de diálogo para evitar llegar a acuerdos concretos. La difusión del video Kouri–Montesinos y la evidencia de que el Servicio de Inteligencia Nacional había pagado a personajes políticos de la oposición para que se pasaran al oficialismo, cambiaron el balance de fuerzas en la Mesa de Diálogo. Luego de arduas negociaciones, el 25 de octubre se acordó convocar a nuevas elecciones el 8 de abril de 2002.

Eventos posteriores —el descubrimiento de nuevos videos y cuentas millonarias en bancos de Suiza que comprometían a políticos asociados al régimen fujimorista, la sublevación de un pequeño contingente de las Fuerzas Armadas que aumentó la inestabilidad, y finalmente la fuga del presidente Fujimori a Japón y su posterior renuncia a la primera magistratura— crearon serios problemas de gobernabilidad en Perú. Sin embargo, la firma del Acuerdo de Gobernabilidad y la Mesa de Diálogo de la OEA sirvieron de base para un proceso ordenado, democrático y sin violencia, que llevó a la constitución del gobierno de transición de Valentín Paniagua, y unos meses más tarde a la elección del presidente Alejandro Toledo.

Luego de ser elegido presidente, Alejandro Toledo dio los primeros pasos para el inicio de un proceso de concertación entre las fuerzas políticas. Dos rondas de conversaciones preliminares, en las que participaron líderes de partidos políticos, organizaciones sociales y empresariales, y del gobierno, tuvieron lugar a fines del 2001 y a inicios del 2002. Luego de este proceso se dio inicio a la tercera etapa de reuniones en el marco del “Acuerdo Nacional”, iniciado el 5 de marzo, en donde las organizaciones firmaron el documento en el que se comprometían a que este Acuerdo “sirva de base para el proceso de consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado”¹. El proceso de diálogo abarcó tres meses y medio, y el 22 de julio del 2002 se firmó el Acuerdo Nacional.

El objetivo central del Diálogo para el Acuerdo Nacional fue discutir y formular una serie de “Políticas de Estado” que comprometieran a todas las fuerzas políticas y que fueran sostenibles por veinte años, independientemente de quien ejerza el gobierno. Estas políticas expresan una visión para el futuro del país y fueron resultado de un amplio y transparente proceso de diálogo. Los participantes en el Diálogo para el Acuerdo Nacional pertenecían a los partidos políticos, las organizaciones

1 Texto del Acta I del Acuerdo Nacional, firmada el 5 de marzo de 2002.

de la sociedad civil, las Iglesias, las Mesas de Lucha contra la Pobreza y al gobierno. Como órganos de apoyo se crearon una Secretaría Técnica y un Órgano Consultivo, que apoyaron un intenso proceso de diálogo que se extendió por todo el territorio nacional².

La metodología del diálogo fue planteada por los representantes del gobierno en la segunda sesión del 13 de marzo de 2002. Se organizó el Foro Central de Gobernabilidad, que incluye a los representantes del Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad y actúa como el órgano que propone y aprueba las políticas de Estado que producen y enriquecen los grupos de trabajo asociados al foro central³. Estos tres grupos de trabajo se denominan Foros Temáticos, y tratan sobre Competitividad, Equidad y Justicia social, e Institucionalidad y Ética Pública. Estos foros se encargan de elaborar una serie de matrices para cada una de las políticas, las cuales especifican los objetivos de la política de Estado, las medidas a tomar para cumplir el objetivo, los indicadores de evaluación y las metas a lograr en determinado plazo.

Luego de aprobadas por el Foro Central de Gobernabilidad, las Políticas de Estado fueron difundidas para recibir comentarios y sugerencias. Esta difusión se hizo a través de dos mecanismos: los Foros Descentralizados, que incluyeron a representantes de los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil de cada uno de los departamentos de Perú; y mediante mecanismos de Participación Ciudadana, como opiniones a través del portal del acuerdo nacional, encuestas repartidas en los medios de comunicación escrita y sugerencias a través de centrales telefónicas para llamadas gratuitas. Con estos insumos, el Foro Central de Gobernabilidad revisó y aprobó el documento central que incluye las Políticas de Estado y sus respectivas matrices, si bien a última hora algunos de los representantes de los partidos políticos plantearon modificaciones ligeras a los textos. Los avances parciales de estas actividades fueron presentados semanalmente, en conferencias

- 2 En representación del *gobierno*, el Dr. Alejandro Toledo (presidente de la República), y el Dr. Roberto Dañino Zapata (presidente del Consejo de Ministros); en representación de los *partidos políticos*, el Dr. Valentín Paniagua y el Ing. Javier Díaz Orihuela (Acción Popular), Dr. Jorge del Castillo Gálvez y Dra. Mercedes Cabanillas (APRA), Sr. Gonzalo Carraquirri y Sr. Fausto Alvarado Doderio (FIM), Dr. Luis Solari de la Fuente y Dr. Alberto Cruz Loyola (Perú Posible), Dr. Alberto Andrade (Somos Perú), Dra. Lourdes Flores Nano y Dr. Antero Flores Araoz (Unidad Nacional), Dr. Aldo Estrada y Sr. Ernesto Velit Granda (Unión por el Perú); en representación de las *Iglesias*, Sr. Darío López Rodríguez y Sr. Víctor Arroyo (Concilio Nacional Evangélico del Perú), monseñor Luis Bambarén y Sr. Gustavo Noriega Zegarra (Conferencia Episcopal); en representación de las *organizaciones de la sociedad civil*, Sr. Manuel Izaga e Ing. José Silva Pelligrin (Sociedad Nacional de Industrias), Sr. Washington Román Rojas y Sr. Javier Azpur (Coordinadora Nacional de Frentes Regionales); Sr. Juan José Gorriti (Central General de Trabajadores del Perú), Sr. Julio Favre (Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas); la *Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza*, el padre Gastón Garatea y el Dr. Javier Iguíñiz; y una *Comisión Ministerial*, representada por los ministros Nicolás Lynch (Educación) y Cecilia Blondet (Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, PROMUDEH). Además de estos representantes, el Acuerdo Nacional cuenta con una *Secretaría Técnica*, representada por el Sr. Rafael Roncagliolo, Sr. José Amado, Sr. Juan de la Puente, Sr. Alberto Adrianzén, Sra. Pepi Patrón, Sr. Federico Velarde; y una *Comisión Consultiva*, conformada por el Emb. Eduardo Stein, Emb. Luis Lauredo, Sr. Max Hernández y el R.P. Juan Julio Wicht.
- 3 Inicialmente los representantes del gobierno propusieron al Foro Central de Gobernabilidad la discusión de un conjunto de 24 políticas de Estado. Con el aporte de estos últimos se aprobó el documento del Acuerdo Nacional con 29 políticas de Estado; además de un documento síntesis, con las políticas de Estado reordenadas en cuatro objetivos generales: Democracia y Estado de Derecho; Equidad y Justicia Social; Competitividad del País; y Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado (véase Anexo).

de prensa, avisos en los periódicos y publicidad, y en un programa en la televisión nacional en horario estelar (domingo en la noche).

El presidente del Consejo de Ministros que condujo este proceso de diálogo, el Dr. Roberto Dañino, ha señalado en diversas oportunidades que los beneficios de este proceso pueden resumirse en el hecho de que, al finalizar el diálogo, Perú tendrá una serie de Políticas de Estado consensuadas que darán sostenibilidad y gobernabilidad al país. Además, ha señalado que el proceso mismo de diálogo constituye un gran avance con relación a la forma de gobernar y hacer política de anteriores gobiernos, lo que a su vez ayuda a consolidar el proceso de transición democrática contando con la activa participación de la ciudadanía.

Los Foros principales tuvieron 45 sesiones de trabajo de aproximadamente 4 horas, los cuales exhibieron un nivel muy bajo de ausentismo de las organizaciones y sus representantes. Los Foros Departamentales tuvieron 26 sesiones, en las cuales participaron poco más de 2.100 organizaciones, incluyendo representantes de 400 municipios, además de las 900 mesas departamentales de lucha contra la pobreza, instancias muy representativas de los departamentos (*ver* Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza). La participación de la población fue muy amplia, pues respondió voluntariamente más de 40 mil encuestas distribuidas en el nivel nacional, y cerca de 340 mil personas visitaron el portal del Acuerdo Nacional en Internet. Por otro lado, una encuesta nacional realizada por el grupo evaluador del Acuerdo Nacional señala que el 60% de la población consultada conoce del proceso de diálogo, con porcentajes más altos en ciudades de provincias como Piura, Huanuco e Ica (Gobierno del Perú, 2002b).

Sin embargo, el Diálogo para el Acuerdo Nacional ha tenido varias críticas a lo largo de sus cuatro meses y medio de vigencia. Algunos participantes, por ejemplo el ex presidente Alan García, argumentaron que el proceso como tal debió comenzar al inicio del período presidencial y no siete meses después en un contexto en el cual los niveles de aprobación de la gestión del presidente Toledo se encontraban por debajo del 25%. Otras críticas se refirieron a la naturaleza de los acuerdos, ya que algunos de los participantes plantearon que, además del diseño de políticas de largo y mediano plazo, el Diálogo debería incluir también la toma de decisiones en el corto plazo, posición que fue rechazada por el gobierno. Igualmente, algunas organizaciones de la sociedad civil criticaron el nivel de representatividad de algunos participantes en los Foros, como en el caso de los Frentes Regionales, que no se sentían plenamente representados ni consultados.

Semanas antes de la firma del Acuerdo Nacional se produjo un cambio en la composición del gabinete ministerial, y el Dr. Luis Solari reemplazó al Dr. Roberto Dañino en la presidencia del Consejo de Ministros. Sin embargo, para dar continuidad al proceso y culminarlo en forma adecuada, el presidente Toledo dispuso que el Dr. Dañino siguiera a cargo de este proceso de diálogo por unos días más, hasta que fuera suscrito el Acuerdo Nacional y definidas las Políticas de Estado que lo componen (*véase* Anexo).

PROCESOS DE CONCERTACIÓN Y DIÁLOGO INSTITUCIONALIZADO EN EL NIVEL LOCAL

Mesas de Concertación: la experiencia de Cajamarca e Ilo

Cajamarca es el tercer departamento más pobre del país, con tasas de analfabetismo de 27,2% (más del 50% en el caso de las mujeres en algunas zonas rurales), y con una incidencia de desnutrición infantil de 60%. Cerca del 70% de la población

se dedica a la producción agropecuaria, localizada principalmente en laderas con mucha pendiente, con escasa disponibilidad de agua y suelos erosionados, por lo que la presión poblacional sobre los recursos naturales ha sido muy elevada (Sánchez Barba, 1999). Por otro lado, Cajamarca posee diversas riquezas, como yacimientos de oro y alto potencial turístico.

Diversas formas de organización social se crearon y consolidaron en el decenio de los ochenta, como en las rondas locales y en los caseríos, apoyadas por ONG y algunos programas gubernamentales. Muchas de éstas se orientaron a gestionar proyectos de manejo ambiental, y conformaron comités de conservación de suelos, de forestación, de semilleristas, de madres, entre otros. Uno de los principales promotores de estas formas de organización y del enfoque del “ecodesarrollo” fue la Universidad Nacional de Cajamarca (a través de la gestión del Ing. Pablo Sánchez Zevallos, decano de la Facultad de Agronomía), logrando la consolidación de Comités de Desarrollo en las microcuencas y subcuencas de la provincia de Cajamarca –por ejemplo en Chonta y Mashcón–, en muchos casos con la asesoría de profesionales egresados de esta universidad.

El proceso de concertación institucional para el desarrollo rural durante el período 1980-1992, tuvo sus primeras manifestaciones en la gestión de microcuencas y subcuencas. Organizaciones no gubernamentales de desarrollo, organizaciones campesinas, Iglesias y programas públicos empezaron a trabajar en forma coordinada, planificando y gestionando sus recursos de manera conjunta para promover un mejor manejo de suelos, agua y bosques. Por ejemplo, en 1984 se creó el Comité Central de la Microcuenca del río Porcón, que fue promovido por el Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca (EDAC-CIED) y por profesionales de la Universidad de Cajamarca.

A inicios de los noventa, la emergencia sanitaria de Cajamarca creada por la epidemia de cólera motivó la creación de un programa conjunto con la participación de varias ONG. Sobre esta base se formó el Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (CIPDER) a mediados de 1992. El Ing. Luis Guerrero, director del EDAC-CIED fue elegido presidente de este consorcio. La movilización de amplios sectores de la población motivó la formación del Frente Independiente Renovador, que permitió la elección del Ing. Luis Guerrero como alcalde del Municipio Provincial de Cajamarca, y la institucionalización del diálogo y la concertación⁴. Una de sus primeras acciones fue establecer convenios de cooperación con todas las ONG, las empresas, la Universidad, las Iglesias, los programas gubernamentales, organizaciones sociales, entre otras entidades. Entre enero y abril de 1993 se firmaron unos 70 acuerdos específicos, que fueron legitimados en sesión solemne del Concejo Provincial el 12 de abril, estableciendo el “Día de la Concertación”.

Con el fin de facilitar el trabajo de planeamiento, se creó la Mesa de Concertación de Cajamarca y las instituciones participantes se organizaron en seis mesas temáticas: recursos naturales y producción agraria; medio ambiente urbano; producción y empleo; turismo y patrimonio cultural; población, mujer y familia; y educación y cultura. Hacia finales de 1997 presentaron un primer esquema desarrollado de objetivos y lineamientos estratégicos, que ha sido uno de los principales insumos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Concertado (*ver* Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza).

4 Posteriormente, el liderazgo de Luis Guerrero le ha permitido ser elegido congresista de la República y presidente de la Comisión de Descentralización del Congreso.

Los ejes estratégicos de este programa son: i) educación para el desarrollo y cultura democrática; ii) explotación del territorio para la producción y provisión de servicios; iii) medio ambiente y desarrollo urbano; iv) gestión concertada de cuencas y recursos naturales; v) promoción de actividades turísticas y recreacionales; y vi) mejoramiento de las capacidades y actividades productivas para consumo interno y exportación (Asociación para el Desarrollo Local, 1997).

En el caso de Ilo, el proceso de concertación surgió como respuesta al problema ecológico que generaron los desechos (humos y relaves) de la refinería de cobre perteneciente a la empresa Southern Perú (Díaz Palacios, 1990 y Vargas, 1998). Este proceso alcanzó gran notoriedad y luego de una campaña nacional e internacional, se acordó la creación del “Comité de Manejo Ambiental” para diseñar y poner en práctica medidas para proteger el medio ambiente y la salud de la población. En este Comité participaron el municipio provincial, municipios distritales, organizaciones no gubernamentales y la empresa Southern Perú. El Comité de Manejo Ambiental logró importantes compromisos por parte de la empresa, que incluyeron la adopción de tecnologías limpias, la construcción de dos plantas de tratamiento de aguas, el uso de rellenos para tratar los residuos sólidos y no descargarlos al mar, y la primera planta modular de ácido sulfúrico, entre otros.

Durante el decenio de los ochenta, la provincia de Ilo fue testigo de otros ejemplos exitosos de concertación social. Con el fin de realizar una gestión más transparente y cercana al ciudadano, el municipio de Ilo convocó a diversos grupos sociales para la participación en la gestión municipal. Éstos fueron agrupados en “Comités de Gestión Comunal” que se convirtieron en entidades para la concertación democrática en los temas de transporte público, limpieza y medio ambiente, alimentación popular, regulación de tarifas municipales, y vivienda popular. Los grupos sociales convocados fueron la Iglesia, las ONG representadas por CEOP-ILO y Labor, las organizaciones de mujeres, el Frente de Defensa de los Intereses del Pueblo de Ilo (FEDIP), la Federación de Pueblos Jóvenes y Asentamientos Humanos (FEDPAJAH), así como organizaciones sindicales y de trabajadores municipales.

El principal objetivo ha sido “la unidad entre el gobierno local y la población en su conjunto a través de la ejecución de proyectos exitosos de mejoramiento de la calidad de vida, la participación ciudadana en la gestión y construcción de la ciudad, el reconocimiento de un gobierno local como motor del desarrollo dentro de un marco de orden y tolerancia, la promoción y reconocimiento de ciertos consensos básicos entorno al futuro de Ilo” (Vargas, 1998).

Experiencias de planeamiento regional

Durante el decenio de los noventa se articularon, en diferentes lugares del país, una serie de iniciativas y de experiencias compartidas entre los gobiernos locales y regionales, organizaciones de la sociedad civil y asociaciones empresariales, para mejorar la provisión de servicios públicos, diseñar estrategias de desarrollo local, promover las actividades productivas, y mejorar la gobernabilidad regional y local. La idea común a todos estos procesos es la búsqueda de opciones propias desde los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil locales, con el fin de contrarrestar el agudo centralismo que aún prevalece en el país.

Estas iniciativas también expresan las preferencias de las comunidades locales por una nueva cultura de gobierno, que cuestiona la relación vertical con el Estado y apuesta por el reconocimiento mutuo de los actores en su pluralidad y en la legitimidad que tienen todos ellos para tomar parte en las decisiones de gobierno local. Otro elemento común es la importancia de los interlocutores y organizadores del

diálogo, generalmente organizaciones de la sociedad civil (frecuentemente ONG), que funcionan como secretarías técnicas mediante la provisión de recursos, metodologías de organización, facilitadores, entre otros, que permiten iniciar y sostener estos procesos. Entre las experiencias más interesantes de planeamiento regional se encuentran los casos de Piura y Tumbes (antes región Grau), la denominada “macro-región sur” (Arequipa, Cusco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna), Cajamarca y la Amazonia.

Piura y Tumbes. Cuentan con tres experiencias provinciales de planificación y cogestión de desarrollo local: la de la Municipalidad Distrital de Morropón, iniciada en 1994; la del Municipio Provincial de Sechura, iniciada en 1995, y la del Municipio Provincial de Morropón-Chulucanas, que data de 1996. En estos lugares, también ha sido importante el trabajo del Grupo Iniciativa, conformado por personas procedentes de diversas instituciones y organizaciones de la región (municipios, universidades, iglesias, centros de investigación, centros de producción, entre otras), quien desde 1994 llevaron a cabo un programa de talleres de prospectiva regional y planificación estratégica, que culminó con la publicación y difusión de una propuesta de desarrollo en 1997. A partir de 1998 el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR-Piura) recogió estas propuestas en un proceso de planeamiento estratégico regional que produjo una visión regional para el año 2010.

Sus principales ejes son: i) puesta en marcha de un proceso de desarrollo humano integral, sostenible y equitativo; ii) integración territorial, infraestructura y servicios estratégicos modernos (ciencia y tecnología, telecomunicaciones, informática, sistemas de riego y energía); iii) población civil organizada, integrada socialmente, bien informada y comunicada; iv) cultura y política de manejo medioambiental sustentable; v) prevención y gestión del riesgo para convivir con fenómenos ambientales recurrentes; vi) desarrollo de capacidades de negociación entre los diferentes actores sociales, políticos y económicos, para lograr un desarrollo concertado de la región; y, vii) empresas competitivas sólidas y estables, integradas en redes y formando cadenas de valor aprovechando ventajas comparativas regionales.

Macro-región sur. La Federación de Cámaras de Comercio del Sur inició en 1998 una serie de debates, consultorías y generación de propuestas de desarrollo para los departamentos del sur peruano. Se propuso generar una visión colectiva que pueda convertirse en el marco para las regulaciones y actividades de promoción de la macro-región en el corto y mediano plazo.

Entre sus principales lineamientos estratégicos se encuentran: i) promoción de nuevas y mayores inversiones, así como la retención de las empresas regionales; ii) descentralización efectiva del país con el fortalecimiento de ejes regionales; iii) provisión de mejor infraestructura física de soporte para el desarrollo regional; iv) intensificación comercial con países vecinos; y, v) mayor calificación de recursos humanos y su integración a procesos de desarrollo regional.

Amazonia. El Instituto de Investigaciones de la Amazonia Peruana ha sintetizado y difundido una serie de documentos sobre la visión de desarrollo sostenible de la Amazonia peruana. Esta visión comprende las dimensiones ambientales, culturales, económicas, políticas e institucionales que pueden promover una mayor integración de la región amazónica y sus recursos naturales y humanos a la economía y el desarrollo del país.

Entre sus lineamientos estratégicos generales se encuentran: i) mejorar las capacidades humanas (sistema educativo, ciencia y tecnología, capacitación, interculturalidad, servicios sociales básicos); ii) impulsar la oferta productiva regional (productos con alto valor agregado, capacidad financiera, corredores económicos,

organización y conocimiento, aprovechamiento integral); iii) desarrollar una gestión ambiental eficiente (ordenamiento territorial, educación ambiental, valoración del patrimonio natural, protección de recursos genéticos y propiedad, sistemas de información ambiental); y, iv) mejorar las capacidades institucionales (mecanismos de concertación, marcos legales, capacidad de negociación, desarrollo competitivo de fronteras).

Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLP)

La Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza fue creada al inicio del gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua, mediante una iniciativa liderada por la ministra de PROMUDEH⁵.

El objetivo central de la MCLP es reconstituir el diálogo entre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, con el fin de revertir el patrón vertical con el que se relacionaban estas instancias durante el gobierno del Ing. Alberto Fujimori. Mediante esta iniciativa se ha buscado institucionalizar la participación ciudadana, tanto en el diseño de las políticas de Estado en la lucha contra la pobreza, así como en el seguimiento y monitoreo de la gestión gubernamental en este campo. En forma similar, a través del diálogo nacional en las instancias descentralizadas de la MCLP se ha buscado revertir el problema de duplicación de esfuerzos, descoordinación y falta de transparencia en la ejecución de políticas sociales y el uso de recursos, así como mejorar la eficiencia y eficacia de las mismas. Un aporte muy importante ha sido la llamada “Carta Social”, aprobada durante el gobierno de transición, que definió los compromisos de la sociedad civil y el Estado para el mejor diseño y ejecución de las políticas sociales.

Los participantes en la MCLP representan a todos los sectores del Poder Ejecutivo (Salud, Educación, Agricultura, Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano, Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, Economía y Finanzas, Energía y Minas, Pesquería) y los gobiernos locales (tres representantes de las municipalidades). La sociedad civil está representada mediante cinco delegados de las organizaciones sociales de base, dos de las ONG, dos de las Iglesias e instituciones confesionales, un representante de las organizaciones empresariales, y un delegado de la Defensoría del Pueblo. Los organismos de cooperación internacional en materia de lucha contra la pobreza tienen dos representantes. La reunión de todos estos miembros constituye la máxima instancia de decisión de la Mesa de Lucha contra la Pobreza, y ha sido presidida desde sus inicios por el padre Gastón Garatea.

Con la finalidad de hacer operativa la participación de un amplio espectro de representantes de los distintos sectores, se diseñó una estructura organizativa *ad hoc*. Los participantes señalados anteriormente eligieron un Comité Ejecutivo Central (CEN), que se hizo responsable de la coordinación nacional⁶. Paralelamente, los

5 El Decreto Supremo N° 01-2001-PROMUDEH del 18 de enero de 2001 estableció formalmente las funciones de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza, la cual se instaló el mismo día.

6 El CEN está compuesto por el presidente (el padre Garatea), cuatro representantes de los sectores (Agricultura, PROMUDEH, Economía y Finanzas, y Transportes), un representante de las municipalidades, un representante de las organizaciones sociales de base, un representante de los empresarios y un representante de la cooperación internacional. Se reúnen entre dos y cuatro veces al mes en promedio.

miembros del CEN se organizan en dos grupos de trabajo: el primero se encarga de los lineamientos de políticas sociales y propuestas programáticas, y el segundo de la coordinación y supervisión de los programas sociales.

La estructura descentralizada de la MCLP se manifiesta en las Mesas Departamentales, Provinciales y Distritales, las cuales replican la estructura de representación de la MCLP nacional. Las Mesas Departamentales tienen sus propios comités ejecutivos y sus dos grupos de trabajo, cuyas funciones son similares a las de sus contrapartes en el ámbito nacional.

Las Mesas Departamentales toman como insumos las propuestas sobre los temas priorizados en las Mesas Provinciales y Distritales, y las articulan en los Planes Estratégicos Departamentales. Según las estadísticas recogidas hasta enero de 2002, las mesas de concertación habían cubierto la totalidad de los departamentos (24 departamentos más una provincia constitucional), el 85% de las 194 provincias del país, y el 24% de los 1.808 distritos del Perú. En total se han instalado 624 mesas de concertación.

La alta rotación de los participantes, especialmente en las mesas provinciales y distritales, no ha permitido obtener datos sobre los sectores y organizaciones que están representados y que participan en las mesas. Sin embargo, existen datos sobre los coordinadores de las mesas instaladas, lo cual da una idea del nivel de representatividad y la pluralidad de organizaciones que participan. De un grupo de 585 mesas instaladas, poco más de la mitad de coordinadores (53%) pertenece a alguna instancia estatal, ya sea de gobiernos locales (213 coordinadores) o en representación de un sector del Poder Ejecutivo (98 coordinadores)⁷. Por otro lado, el 30% de los coordinadores dijo no pertenecer a una instancia específica, pero el restante 17% de coordinadores pertenece a la Iglesia (8%), alguna organización social de base (7%) o al sector empresarial o académico (2%). En el caso de los Consejos Ejecutivos departamentales y provinciales, del total de 2.034 miembros, el 47% pertenece a alguna instancia del Estado. Pero en este caso, las organizaciones sociales de base están mejor representadas, pues su participación llega al 20%, perteneciendo mayoritariamente a organizaciones campesinas y de mujeres.

Las principales propuestas de reforma de las políticas sociales surgidas de la MCLP pueden ser resumidas en estos tres principios: i) las políticas sociales deben transformarse de políticas asistencialistas a políticas de desarrollo integral; ii) el enfoque debe ser territorial y no sectorial, rompiendo la tendencia de cada ministerio a desarrollar sus propios programas de alivio a la pobreza sin la debida coordinación y adición de esfuerzos; y, iii) la participación ciudadana en el diseño y monitoreo de las políticas sociales y su ejecución debe ser central, propiciando el acceso de las mismas a la información y la toma de decisiones.

En coordinación con los grupos de trabajo del CEN y las mesas departamentales, se han podido realizar en cada departamento los llamados "Planes Concertados de Desarrollo y Lucha contra la Pobreza para el período 2002-2006", que contienen las líneas estratégicas de desarrollo departamental, los problemas prioritarios que se espera resolver y el presupuesto requerido. Se tiene previsto que estos planes sean coordinados con el Ministerio de Economía y Finanzas, y sirvan de marco

⁷ Cabe señalar que en el caso de las entidades estatales del Poder Ejecutivo, el mayor número de representantes pertenece a los sectores de Educación, Salud, Agricultura, Interior y PROMUDEH, puesto que tienen el mayor número de instancias desconcentradas a nivel nacional y manejan la mayor parte de los recursos para la lucha contra la pobreza. Por otro lado, ha sido importante la participación de funcionarios de los Consejos Transitorios de Administración Regional cuyo ámbito se superpone con el de los departamentos.

para la ejecución de las inversiones públicas una vez que se definan los lineamientos generales del proceso de descentralización. En principio las regiones podrán administrar el gasto de inversión, lo cual significaría un aumento desde el 5% hasta aproximadamente el 12% del presupuesto total administrado por las unidades subnacionales.

Las principales críticas a este proceso tienen que ver con la posibilidad que estos planteamientos y el esfuerzo realizado en los procesos de diálogo queden sólo en papel. La puesta en práctica de los acuerdos logrados en este proceso puede ser obstaculizada por factores como la escasez de recursos financieros, la falta de compromiso de las autoridades locales y del gobierno central, y las posibles inconsistencias con otros procesos públicos vinculados a la de reforma del Estado y la descentralización. En este sentido, la incorporación de representantes de la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza en el “Diálogo para el Acuerdo Nacional” ha sido un avance significativo porque constituye un reconocimiento al más alto nivel político de la importancia que tiene la estructura creada alrededor de esta mesa.

A principios del mes de julio del 2002, el presidente Alejandro Toledo presentó 22 planes departamentales concertados, que contienen un diagnóstico de la problemática departamental, el análisis de las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades para el desarrollo, los objetivos estratégicos de mediano plazo, así como una priorización de las inversiones necesarias. El Ministerio de Economía y Finanzas eligió nueve de estos planes para su implementación en el período presupuestal de 2003.

Sin embargo, una lectura de los primeros planes de desarrollo departamental que ha producido la MCLP, sugiere que éstos han sido planteados de manera excesivamente localista, y que no toman en cuenta las potenciales sinergias con otros departamentos o regiones. El proceso de elección de gobiernos regionales que tendrá lugar en noviembre de 2002 y la definición de las responsabilidades del gobierno central, los gobiernos regionales, los municipios provinciales y los municipios distritales, podrían dar lugar a una mayor articulación de los diversos planes distritales, provinciales y departamentales que han surgido de la Mesa de Concertación de Lucha Contra la Pobreza durante 2001-2002.

DIÁLOGOS Y CONSENSOS AUSPICADOS POR ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Intercampus

La primera reunión del Intercampus fue el 23 de julio de 1981, en medio de un ambiente propicio para el diálogo, debido a los resultados obtenidos por la Comisión Nacional Tripartita. Intercampus fue una iniciativa para incorporar a los sectores académicos a la discusión de los grandes temas nacionales, que buscó convertirse en un espacio de diseño de políticas gubernamentales y de influencia en la toma de decisiones por parte del gobierno. En forma intermitente se extendió por más de un decenio, y en 2001 reinició sus actividades.

Los eventos de Intercampus durante el decenio de los ochenta fueron financiados por la fundación Friedrich Ebert de la República Federal de Alemania y por el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Esta universidad cumplía además el rol de secretaría técnica, encargándose de mantener actualizada la relación de asociados, de la programación de los eventos iniciales, de la organización

de las reuniones, de la difusión de los resultados entre los miembros interesados, y de la permanente evaluación del desenvolvimiento institucional.

Los objetivos centrales de los eventos de Intercampus fueron reforzar la presencia institucional del sector académico en los debates sobre temas de interés nacional, y proveer insumos técnicos y conceptuales para articular en forma consistente y duradera los intereses de diferentes sectores de la sociedad peruana. Asimismo, se trató de difundir las opiniones de los representantes de estos sectores, de tal manera de facilitar la adopción de posiciones y generar consensos operativos, que pudieran tener una recepción favorable en las instancias de gobierno.

Las instituciones participantes provenían de los sectores público, privado y académico, así como representantes de los partidos y movimientos políticos. Con el fin de que la participación fuera equilibrada, se convocaron a uno o dos representantes activos por cada sector institucional, si bien se permitió la participación no activa de otros representantes de estos sectores, particularmente a través de comités de asesores especializados. Los miembros de Intercampus se comprometieron a reunirse con una frecuencia no menor a dos meses ni mayor a tres y participar en los eventos convocados por esta entidad. A éstos se invitaba a un expositor de calidad reconocida y a destacados comentaristas, antes de proceder a un debate formal que era moderado, en forma rotativa, por un representante de los sectores institucionales involucrados en Intercampus. Las exposiciones, los comentarios y el debate se editaban y difundían en forma masiva, buscando crear un clima de opinión que influyera sobre el diseño y la ejecución de políticas públicas.

Foro Educativo

La idea de Foro Educativo surgió en marzo de 1991, en el marco del evento “La Escuela que el Perú Necesita”, y fue creado en 1992 como una asociación civil sin fines de lucro para colocar el tema de las políticas educativas en el centro de la agenda pública y promover la participación de la sociedad civil en su diseño. En un contexto de grave crisis de la educación peruana, caracterizada por la discontinuidad en las políticas educativas, esta iniciativa constituyó una forma de superar la escasa participación de la sociedad civil, en especial de los agentes educativos, en el debate y definición de políticas, y de darle continuidad a su formulación.

Durante las campañas electorales del decenio de los noventa, todos los candidatos propusieron darle prioridad a la educación, a fin de mejorar su calidad, mejorar la situación de los maestros, aumentar las tasas de escolaridad, cubrir las demandas de capacitación, entre otros objetivos. Sin embargo, la falta de compromiso real, la situación de violencia interna, la escasez de recursos y las diferentes visiones sobre el futuro de la educación no permitieron que estos buenos deseos y promesas electorales se transformaran en realidad.

Foro Educativo tuvo dos objetivos centrales: proponer un acuerdo nacional sobre el futuro de la educación en Perú y concretarlo en Políticas de Estado para los próximos veinte años, y constituirse en un espacio para el diálogo democrático sobre temas educativos. Al mismo tiempo, Foro Educativo se convirtió en un espacio para el debate académico, y ha formado parte del Programa para la Promoción de la Reforma Educativa en América Latina (PREAL), de la Red Latinoamericana de información y documentación en educación (REDUC), de la mesa ONG-Banco Mundial en Perú, y de la red de centros de investigación auspiciada por el Banco Interamericano de Desarrollo.

En principio, Foro Educativo estuvo formado por cerca de 100 profesionales de diversas disciplinas y dedicados al tema educativo, encabezados por el padre Ricar-

do Morales Basadre, aunque posteriormente convocó, de manera abierta y plural, a un mayor número de educadores al punto de convertirse en una institución verdaderamente representativa de la amplia gama de instituciones de la sociedad civil vinculadas al tema educativo.

El trabajo de Foro Educativo puede dividirse en dos etapas: la primera de ellas fue de formulación de consensos y preparación de documentos, y la segunda etapa se enfocó más en las actividades de difusión y sensibilización de la sociedad y del gobierno. Posteriormente, con el gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua, las iniciativas de Foro Educativo fueron recogidas e impulsadas por el Estado con la creación del programa “Puertas Abiertas: Hacia un Acuerdo Nacional por la Educación”, que luego fue retomado por el gobierno del Dr. Alejandro Toledo.

La primera etapa, que cubre el período 1993-1998, finalizó con la formulación del documento “Bases para un Proyecto Educativo Nacional”, que contiene una propuesta de mediano y largo plazos para el desarrollo educativo del país. Esta propuesta tuvo como insumo principal los acuerdos adoptados en la Conferencia Nacional de Educación para el Desarrollo Humano, realizada en 1997, a partir de los cuales se elaboró una primera versión del documento “Acuerdo Nacional por la Educación”, con un horizonte temporal que se extendía hasta el 2015.

La segunda etapa, a partir del 1998, se centró en la generación de consensos en el marco del proceso electoral peruano del año 2000 y luego durante la gestión del presidente Valentín Paniagua. Durante esta etapa, Foro Educativo estimuló la participación de padres de familia y estudiantes en el desarrollo de las políticas, y también amplió el ámbito de los temas que cubría hasta abarcar, por ejemplo, la reforma de la educación superior y de la educación técnica. En forma similar, las consultas se extendieron para incorporar propuestas regionales, mediante la creación de la Red de Información y Análisis de Políticas Educativas en 18 departamentos.

El gobierno del Dr. Valentín Paniagua adoptó los resultados de los trabajos de Foro Educativo, e inició la campaña para el logro de un “Acuerdo Nacional por la Educación”. Con este fin se nombró una Comisión por un Acuerdo Nacional por la Educación, que llevó a cabo una gran consulta nacional durante los meses de abril y mayo de 2001 en todos los departamentos del país. Para incorporar al mayor número de participantes, se repartieron encuestas a través de los diarios de circulación nacional, se habilitaron líneas telefónicas gratuitas para recibir consultas y aportes, y se preparó un programa en la televisión nacional para difundir los acuerdos.

Los resultados de la consulta, producto de los aportes de los representantes de todos los departamentos, fueron alcanzados a la Comisión, la cual los tomó como insumo para la elaboración de la propuesta. Entre los principales temas del Acuerdo se propuso:

- Contar con un Plan Nacional de Educación, articulado a un Proyecto Nacional de Desarrollo, que asegure la calidad, equidad y pertinencia del sistema educativo y que permita asegurar una educación de calidad para todos los peruanos.
- Descentralizar la educación, articulado al proceso de descentralización nacional, según las distintas situaciones regionales, fortaleciendo los gobiernos locales y asegurando el control social efectivo de la calidad de los servicios educativos por parte de la población.
- Revalorizar la profesión docente, mediante la mejora del marco legal vigente, el sistema de remuneraciones e incentivos, y la adecuada formación continua.
- Aumentar sustantivamente la inversión en educación, elevándola paulatinamente hasta llegar a un porcentaje no menor de 6% del PIB, y a ser compartida entre el Estado, empresas, familias y otras organizaciones de la sociedad.

Con el fin de darle continuidad a los esfuerzos de la concertación por la educación, la propuesta del Acuerdo Nacional por la Educación fue entregada al actual gobierno en ceremonia pública el 20 de julio de 2001. El Dr. Nicolás Lynch, primer ministro de Educación del gobierno del presidente Alejandro Toledo, asumió el compromiso de continuar impulsando este acuerdo y transformarlo en iniciativas gubernamentales durante el gobierno del presidente Toledo.

Agenda: PERÚ

Agenda: PERÚ tuvo su origen en la preocupación compartida por muchos intelectuales, empresarios, dirigentes populares, funcionarios públicos, miembros de las fuerzas armadas, políticos y estudiosos de la realidad nacional, sobre la aguda inestabilidad política –asociada al deterioro social y la crisis institucional– que caracterizó al Perú hacia fines del decenio de 1980. La ruptura del orden constitucional en 1992, y el apoyo que generó en diversos grupos sociales, creó la necesidad de articular un espacio para la reflexión sobre las perspectivas de la gobernabilidad y la democracia en Perú. En este contexto, se inicia en 1993 el programa Agenda: PERÚ bajo la dirección de un especialista en planificación estratégica, Francisco Sagasti, y un psicoanalista, Max Hernández.

El programa Agenda: PERÚ surgió con el propósito de abordar el problema de la gobernabilidad democrática en forma abierta, participativa y multidisciplinaria, haciendo que el programa en sí se convirtiera en un ejercicio democrático configurando espacios en que se hiciera posible el diálogo y la formación de consensos. A lo largo de casi un decenio, sus actividades se extendieron por todo el territorio nacional e involucraron a miles de personas.

Durante el período 1993-1995, el programa se dedicó a la elaboración de un diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática y la identificación de una agenda de temas que los peruanos deberían abordar para mejorar las condiciones de vida y consolidar la democracia.

El siguiente período, que se extendió entre 1996 y 1999, el trabajo se centró en una serie de temas específicos –políticas ambientales, visión de futuro, participación de los jóvenes en la vida nacional, reforma del Poder Ejecutivo, entre otros– contrastando los puntos de vista y opiniones de los expertos con aquellos de los ciudadanos en general. Esta segunda etapa llevó a la preparación de documentos de trabajo, libros, suplementos periodísticos y otras publicaciones sobre temas que se derivaron de la agenda identificada en la primera etapa del programa.

El período final (1998-2000) estuvo dedicado a la preparación de un informe final de síntesis, en el cual se integraron los resultados de las etapas anteriores. Este informe final propuso una estrategia de desarrollo para el país con un horizonte de 20 años, abarcando temas como el diagnóstico de la situación al iniciarse el siglo XXI, la visión de futuro y el concepto del bien común, las líneas estratégicas para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar para todos, las reformas institucionales para garantizar la gobernabilidad democrática y el desarrollo, y los valores, la cultura y la noción de identidad nacional. Además, el informe indicó el grado de consenso que había alcanzado la propuesta de Agenda: PERÚ entre expertos y ciudadanos. Este material se difundió ampliamente a través de suplementos en revistas y periódicos, de un cuadernillo de historietas, de una página web y de un CD-ROM que contiene todo el material que surgió del programa.

La metodología de Agenda: PERÚ tuvo tres componentes: investigación integrativa, consultas con expertos y con ciudadanos, y actividades de difusión,

principalmente a través de medios escritos, de diarios y revistas, de programas de radio y de presentaciones en televisión.

La investigación integrativa se orientó hacia sintetizar e integrar las contribuciones de numerosos estudiantes de la realidad peruana. Consistió en una revisión sistemática de bibliografía sobre los temas identificados en la agenda, integrando y sintetizando una gran diversidad de aportes que se encontraban dispersos. Además, la investigación integrativa permitió elaborar las guías para el proceso de consultas.

El segundo componente consistió en el proceso de consultas a ciudadanos y expertos en cada uno de los temas identificados, con el fin de corroborar los primeros resultados de la investigación integrativa. La consulta a expertos se realizó mediante reuniones informales, mesas de trabajo, preparación de informes, entre otros procedimientos. Para el contraste de estas opiniones y auscultar los puntos de vista de los ciudadanos en general, se realizaron presentaciones, seminarios, grupos de enfoque y encuestas en el nivel nacional. Además, se utilizó como herramienta para la consulta a los “Talleres de Reflexión y Diseño” (TRD), que son eventos de varios días de duración, con una secuencia de reuniones de grupo y de plenarios, cuya característica principal era poner en contacto a personas de origen muy diverso en un ambiente no jerarquizado y que garantizara el libre intercambio de ideas y opiniones. Estos talleres se utilizaron para revisar en detalle las propuestas que surgieron del trabajo de Agenda: PERÚ, y todas las opiniones y puntos de vista expresados fueron registrados y posteriormente analizados en detalle.

Finalmente, las actividades de difusión de los resultados consistieron en actividades y publicaciones que buscaban someter las ideas y resultados al público, así como ampliar los consensos identificados y logrados durante la investigación integrativa y los procesos de consultas. Se organizaron eventos para grupos muy diversos, que abarcaron desde reuniones en el interior del país, presentaciones a grupos de dirigentes juveniles, conferencias a representantes de los gobiernos locales, charlas en gremios empresariales y asociaciones profesionales, hasta mesas de discusión con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos en etapas electorales y presentaciones a las autoridades del gobierno central. Además, se hizo uso de los medios masivos de comunicación, principalmente de la prensa escrita, difundiendo suplementos y encartes en periódicos y revistas, produciendo una serie de programas de radio y haciendo presentaciones en programas de televisión. Estas actividades se complementaron con la creación de una página web y la producción de un CD-ROM con todo el material producido en Agenda: PERÚ.

El proyecto de Agenda: PERÚ ayudó a crear un “nuevo sentido común” entre los diversos grupos y la población en general acerca de la importancia de la gobernabilidad democrática, las reformas institucionales y el planeamiento estratégico para el desarrollo nacional. El material generado –tanto el informe final como los 20 libros publicados, además de los informes y materiales de apoyo– constituyen un material de referencia utilizado en diversas instancias públicas (gobierno central, Congreso, fuerzas armadas, gobiernos locales), gremios empresariales y asociaciones profesionales e instituciones académicas (universidades, centros de investigación). Además, el enfoque, la metodología y los resultados de Agenda: PERÚ se han difundido ampliamente en el ámbito internacional.

COMENTARIOS FINALES

Durante los últimos dos decenios Perú se convirtió en un escenario privilegiado para los procesos de diálogo social y la búsqueda de consensos, particularmente

aquellos orientados hacia el diseño y puesta en práctica de políticas sociales. Esto tuvo lugar a pesar de (aunque quizás debiera decirse “debido a” en vez de “a pesar de”) el marcado deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de la población, el aumento de las demandas sociales, una sucesión de crisis económicas y una violencia subversiva sin precedentes en la historia peruana. Todo esto llevó, por un lado, a una crisis de gobernabilidad y al desprestigio de las instituciones políticas, y por otro, a una multiplicidad de intentos y ensayos para entablar diálogos, concertar iniciativas y movilizar esfuerzos colectivos.

Los diálogos sociales crean espacios para la concertación y las negociaciones entre fuerzas políticas, actores sociales y agentes económicos. De esta manera ayudan a crear confianza, a reducir los “costos de transacción” entre personas e instituciones, y a prevenir posibles conflictos. Sin embargo, por sí mismos no llevan a la solución de los problemas que afectan a la población, ni son capaces de remplazar la acción del Estado en la provisión de servicios sociales, en la definición del rumbo que debe tomar la vida nacional y en la formulación y ejecución de políticas para el desarrollo social. La experiencia de otros países de América Latina con los procesos de diálogo social lleva a conclusiones similares (Zovatto y Varela-Erasheva, 2002).

La diversidad de experiencias de diálogo social que ha tenido Perú indica que existe una predisposición para este tipo de procesos en los representantes de los distintos sectores, y que es posible movilizar a una amplia gama de participantes en todos los niveles de la sociedad peruana. Si bien el hecho de que estos procesos hayan tenido lugar sería un indicio de que se está avanzando hacia la consolidación de las prácticas democráticas, en la medida que no produzcan resultados tangibles es posible que generen frustración y aun cinismo. Por esta razón, es fundamental que los procesos de diálogo se traduzcan en medidas prácticas que tengan un impacto positivo en la calidad de vida de los peruanos.

ANEXO

Documento síntesis del Acuerdo Nacional

Conscientes de nuestra responsabilidad de alcanzar el bienestar de las personas, así como el desarrollo humano y solidario en el país, los representantes de las organizaciones políticas, religiosas, de la sociedad civil y del gobierno, sin perjuicio de nuestras legítimas diferencias, hemos aprobado un conjunto de políticas de Estado que constituyen un Acuerdo Nacional, a cuya ejecución nos comprometemos a partir de hoy.

Las políticas que hemos acordado están dirigidas a alcanzar cuatro grandes objetivos: i) democracia y Estado de derecho, ii) equidad y justicia social, iii) competitividad del país, y iv) Estado eficiente, transparente y descentralizado.

1. Democracia y Estado de derecho

Convenimos en que el Estado de derecho y la democracia representativa son garantía del imperio de la justicia y de la vigencia de los derechos fundamentales, para lograr la paz y el desarrollo del país. Para ello nos comprometemos a:

- 1.1 Garantizar el pleno y cabal ejercicio de los derechos constitucionales, la celebración de elecciones libres y transparentes, el pluralismo político, la alternancia en el poder y el imperio de la Constitución bajo el principio del equilibrio de poderes.
- 1.2 Promover la vigencia del sistema de partidos políticos en todo el territorio nacional, así como el pleno respeto a las minorías democráticamente elegidas.

- 1.3 Preservar el orden público y la seguridad ciudadana, garantizando que la expresión de nuestras diferencias no afecte la tranquilidad, justicia, integridad, libertad de las personas y el respeto a la propiedad pública y privada.
- 1.4 Institucionalizar el diálogo y la concertación, con base en la afirmación de las coincidencias y el respeto a las diferencias, estableciendo mecanismos institucionalizados de concertación y control que garanticen la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas.
- 1.5 Consolidar la firme adhesión de Perú a los Tratados, normas y principios del Derecho Internacional, con especial énfasis en los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y la del Sistema Interamericano.
- 1.6 Mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y salvaguarda de los intereses nacionales.

2. Equidad y justicia social

Afirmamos que el desarrollo humano integral, la superación de la pobreza y la igualdad de acceso a las oportunidades para todos los peruanos, sin ningún tipo de discriminación, constituyen el eje principal de la acción del Estado. Consecuentes con ello, nos comprometemos a:

- 2.1 Adoptar medidas orientadas a lograr el respeto y la defensa de los derechos humanos, la generación de oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas, erradicando toda forma de inequidad y de discriminación.
- 2.2 Promover la generación y el acceso al empleo pleno, digno y productivo, mediante el incremento de la inversión, la producción y el desarrollo empresarial.
- 2.3 Garantizar el acceso universal a una educación integral de calidad, enfatizando los valores morales, con gratuidad en la educación pública, y reducir las brechas de calidad existentes entre la educación pública y privada, rural y urbana, incorporando la certificación periódica de las instituciones educativas, el fortalecimiento y la revaloración de la carrera magisterial e incrementando el presupuesto del sector Educación hasta alcanzar un monto equivalente al 6% del PIB.
- 2.4 Garantizar el acceso universal a una salud integral de calidad, en forma gratuita, continua y oportuna, ampliando y fortaleciendo los servicios de salud, promoviendo el acceso universal a la jubilación y a la seguridad social, y fomentando el desarrollo de un sistema nacional de salud integrado y descentralizado.
- 2.5 Propiciar el acceso de cada familia a una vivienda digna y a condiciones básicas para un desarrollo saludable en un ambiente de calidad y seguridad.

3. Competitividad del país

Concordamos que para lograr el desarrollo humano y solidario en el país, el Estado adoptará una política económica sustentada en los principios de la economía social de mercado, reafirmando su rol promotor, regulador, solidario y subsidiario en la actividad empresarial. Dentro de ese marco nos comprometemos a:

- 3.1 Fomentar la competitividad y formalización de la actividad empresarial, especialmente de la pequeña y microempresa, y promover la inversión privada nacional y extranjera, así como la identificación y el desarrollo creciente de cadenas productivas que compitan exitosamente tanto a escala nacional como internacional.
- 3.2 Promover el planeamiento estratégico concertado, políticas de desarrollo sectorial y regional que fomenten la formación de capital humano, la inversión, el empleo y las exportaciones, en el marco de una política económica de equilibrio fiscal y monetario, y de una política tributaria que permita financiar adecuadamente el desarrollo.
- 3.3. Desarrollar la infraestructura que, mediante la función insustituible del Estado en la inversión pública, procure transferir la responsabilidad de la construcción, manteni-

miento y operación de infraestructura al sector privado, a fin de dinamizar todos los sectores de la actividad económica.

- 3.4 Fortalecer la capacidad de gestión y competencia del Estado y del sector privado, mediante el fomento a la innovación, la investigación, la creación, la adaptación y la transferencia tecnológica y científica.
- 3.5 Desarrollar agresivamente el comercio exterior con base en el esfuerzo conjunto del Estado y el sector privado para incrementar y diversificar nuestra oferta exportable y lograr una inserción competitiva en los mercados internacionales.

4. Estado eficiente, transparente y descentralizado

Afirmamos nuestra decisión de consolidar un Estado eficiente, transparente y descentralizado al servicio de las personas, como sujetos de derechos y obligaciones. Para cumplir con este objetivo, nos comprometemos a:

- 4.1 Construir un Estado eficiente, eficaz, moderno, neutral y transparente, que en el nivel nacional, regional y local, atienda las demandas de la población y fomente la participación ciudadana.
- 4.2 Implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado.
- 4.3 Mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública, la capacitación de los servidores estatales y la revaloración de la carrera pública.
- 4.4 Garantizar una estructura de autonomías políticas, económicas y administrativas, basada en la descentralización del poder y de la economía, la transferencia gradual de las competencias y recursos del gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales, una clara delimitación de funciones y competencias, así como del funcionamiento democrático e integrado del Estado en el nivel nacional, regional y local.
- 4.5 Impulsar el desarrollo armónico y sostenido de todo el territorio nacional, promoviendo la descentralización de la inversión pública y privada, en un marco de estabilidad macroeconómica, monetaria y de equilibrio fiscal.

En testimonio de lo cual, suscribimos este Acuerdo Nacional, cuyos términos nos comprometemos a observar en su integridad hasta el 28 de julio de 2021.

Suscrito en la ciudad de Lima, siendo presidente de la República don Alejandro Toledo Manrique, a los 22 días del mes de julio del año dos mil dos.

REFERENCIAS

- Asociación para el Desarrollo Local. 1997. "Plan de desarrollo sustentable de la provincia de Cajamarca, Asociación para el Desarrollo Local", Cajamarca, Perú. Mimeo.
- Barczak, M. 2001. "Representation by consultation? The rise of direct democracy in Latin America", *Latin American Politics* 43(3):37-60.
- CIPCA. 1997. "Planeamiento estratégico concertado en la región Grau: balance y retos", CIPCA, Piura. Mimeo.
- CIPCA-CTAR. 1999. *Hacia una visión de futuro: Piura región*, CIPCA-CTAR, Piura, Perú. Mimeo.
- Díaz Palacios, J. 1990. *Municipio: democracia y desarrollo*. Lima, Perú: Editorial LABOR-ILO, CIDAP, IPADEL, TAREA.
- Grupo Iniciativa-CIPCA. 1995. "Propuesta para el desarrollo de la región Grau: desafío y orientaciones estratégicas", Grupo Iniciativa-CIPCA, Piura, Perú. Mimeo.
- Gobierno del Perú. 2002a. Acta I del Acuerdo Nacional.
- _____. 2002b. "Acuerdo Nacional" suplemento aparecido en los principales diarios de circulación nacional el 21 de julio de 2002.
- Institute for Democracy and electoral assistance. 2000. "Experiencias sobre diálogo nacional en América Latina: principales lecciones de una mesa redonda", Mesa Redonda en San Salvador, El Salvador. Mimeo.
- Inter-American Development Bank. 2001. "The Social Policy Dialogue: An Inter-American Development Bank/Government of Denmark Initiative in Support of the Social Summit Goals and Commitments", Sustainable Development Department, Social Development Division, Progress Report, Washington, D.C. Mimeo.
- Marrou Loayza, E. 1981. Discurso inaugural del rector de la Universidad del Pacífico en la Primera Reunión de Intercampus, reproducido en: Grados Bertorini (1981) "Concertación social, ¿alternativa o imperativo?" Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima, Perú.
- Municipalidad Provincial de Ilo. 1999. Seminario Taller "Visión de la macrorregión sur y el rol de las ciudades", Perú. Mimeo.
- Sagasti, F., Patrón, P., Hernández, M., Lynch, N. 1999. *Democracia y buen gobierno* (tercera edición) Lima, Perú: Editorial Agenda Perú.
- Sánchez Barba, J. 1999. "La concertación institucional para estimular la decisión local y resolver conflictos", documento de trabajo del Centro de Investigación, Educación y Desarrollo, Lima, Perú. Mimeo.
- Torres Guzmán, A. 1982. *La Comisión Nacional Tripartita*, Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Lima, Perú. Mimeo.
- Vargas, C. 1998. "Desarrollo local y participación política en Ilo: nuevas formas de articulación y representación social y política", IEP: Documento de trabajo No. 95, Lima, Perú.
- Zimmerman Novoa, A. T. 2002. "Mesas de concertación locales para la lucha contra la pobreza: impulsándolas desde las mujeres", documento de trabajo del Grupo Impulsor Nacional Mujeres por la Igualdad Real, Lima, Perú. Mimeo.
- Zovatto, D., Varela-Erasheva, M. 2002. "Diálogos nacionales: lecciones aprendidas de diversas experiencias en América Latina". Presentación en el Taller "El papel de los diálogos en la política social. Implicaciones para la estrategia de desarrollo social del BID", Santiago de Chile, Chile. Mimeo.

Página en blanco a propósito

Diálogo social y consolidación democrática en América Latina: los consejos ambientales en Brasil

*Carlos Sojo**

Las sociedades latinoamericanas comenzaron su proceso de restauración democrática en la última etapa del siglo XX, en circunstancias sociales algo desfavorables para la ampliación de recursos que la apertura del régimen político supone. En lo esencial, la democratización exigía mejorar los espacios institucionales para la ampliación y satisfacción de los umbrales de derechos políticos y civiles. Pero también las garantías de libertades ciudadanas, más allá de las toleradas por las alianzas políticas de los regímenes autoritarios, requerían la recuperación y fundación de los medios institucionales necesarios para el funcionamiento mínimo de la democracia. Eso suponía la restauración e incluso la creación de instituciones electorales y registros civiles para sustentar la credencial ciudadana y el derecho de la ciudadanía política. Algunas funciones esenciales del Estado, como salvaguardar la seguridad por medio del monopolio del ejercicio legítimo de la fuerza y administrar de manera eficiente y pronta la justicia, demandaban la transformación de aparatos represivos, la cual no iba a reflejarse en pérdidas absolutas del poder de las corporaciones militares, sino en la ampliación del esfuerzo público para fundar fuerzas policiales de carácter civil. El fortalecimiento del poder judicial y desempeño de sus funciones resulta también una tarea esencial para la afirmación de un entorno institucional mínimamente democrático.

Pero las posibilidades de acometer acciones constructivas en procura de un nuevo vínculo entre la ciudadanía y el Estado se enfrentaron a un entorno socioeconómico hostil. El renacimiento de la democracia coincidía en el tiempo con la afirmación de una ideología económica antiestatista, fundada en una creencia cuasireligiosa sobre la capacidad distributiva de la operación libre de los mercados y el efecto perverso de la intervención pública en la economía. Poco espacio quedó para el fortalecimiento institucional en condiciones de austeridad fiscal que constreñía las posibilidades de gasto y disminución de los ingresos, producto de la combinación perversa del cierre de las posibilidades de endeudamiento externo con la amplia-

* Director de la Sede Académica de Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

ción de los incentivos que exoneraban a los productores más exitosos y dinámicos de sus obligaciones impositivas.

Ello se reflejó en un debilitamiento casi general del rendimiento social de la democracia. En otras palabras, los años de vida democrática no han resultado en un supuesto mejoramiento social para la mayoría de la población latinoamericana.

Los arreglos institucionales postautoritarios en América Latina han tenido dificultad para instalar instrumentos nuevos o al menos remozados para potenciar la movilidad social ascendente. Como resultado en la última década América Latina no se empobreció pero tampoco prosperó. Esta visión general sobre la región no debe opacar la especificidad de profundos retrocesos en el bienestar social. Sucedió en México durante el pos-salinismo y también en Argentina, que no casualmente son dos de las cuatro economías más importantes de la región.

La vulnerabilidad de los equilibrios macroeconómicos y la evidencia del estancamiento de las condiciones sociales determinan una relación conflictiva de los ciudadanos con las entidades y los actores gubernamentales. La región vive el proceso más agudo de desconfianza ciudadana sobre la capacidad de los agentes políticos (personas y partidos) para conducir los destinos de las naciones hacia horizontes de progreso con equidad. Este es el límite de la democracia representativa. Los parlamentos, los partidos que los componen y los gobiernos han experimentado en la mayoría de los países serios quebrantos en su capacidad de representación. La distancia entre los gobiernos y la sociedad se ha acentuado incluso porque las instituciones que debían representar intereses plurales, lo hacen cada vez más respecto de demandas de grupos reducidos. El Estado está atado de manos y pies por restricciones fiscales, exigencias desregulatorias, gobiernos limitados en su capacidad de representación política y ejecución técnica y sociedades amenazadas por la fragmentación. En tales circunstancias la deliberación como condición de la democracia requiere ampliar los espacios de su ejecución más allá del parlamentarismo partidario que entre tanto deberá ser objeto de profunda revisión o remozamiento.

El propósito de este capítulo es recoger las experiencias positivas de la dinámica de diálogo social desarrollada en Brasil, específicamente en los consejos de medio ambiente¹. La mayor parte de las observaciones se refiere al Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA). Existe, además, una cantidad significativa de consejos paritarios y deliberativos que funcionan en los niveles estatales y federales. Para ilustrar los aportes de la experiencia del CONAMA al desarrollo de la democracia deliberativa se ha dividido la presentación en cuatro apartados. El primero hace referencia al debate sobre la democracia deliberativa y su contribución a la consolidación de la democracia. El segundo precisa la condición del diálogo social como una manifestación práctica de deliberación social en escenarios democráticos, a fin de establecer un marco conceptual que permita situar el análisis de la experiencia brasileña. El tercero pasa revista a la dinámica de los consejos deliberativos en Brasil, y el cuarto apartado examina en profundidad el caso particular del CONAMA, según tres variables: i) la estructura del mecanismo, ii) el procedimiento de la negociación y iii) los resultados de las deliberaciones.

1 Para la realización de este trabajo fue esencial el aporte de muchas personas y entidades. Se agradece de manera particular a Mayra Buvinic y Ada Piazzese de la División de Programas Sociales del BID, Marc Dourojeanni de la Oficina del BID en Brasilia, Mauricio Andrés Ribeiro y Helder Torres de la Secretaría Ejecutiva del CONAMA, y Paulo Finnotti, ambientalista y consejero del Conama. Un agradecimiento especial también a las personas entrevistadas que aportaron su comprensión sobre las contribuciones del CONAMA a este estudio.

NUEVAS FORMAS DE DEMOCRACIA DELIBERATIVA: EL CONTEXTO POLÍTICO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Lo propio de la democracia es la deliberación. La expresión puede resultar explicativa en su simplicidad pero al mismo tiempo suficientemente ambigua como para no aportar claridad a la discusión.

Se propone entonces la siguiente afirmación: el diálogo social es el complemento de los medios parlamentarios institucionales en sociedades democráticas que procuran el fortalecimiento de la deliberación como proceso para la decisión sobre asuntos públicos. Con ésta se pretende responder a uno de los argumentos más frecuentemente esgrimidos para rechazar o eludir la necesidad de formas participativas de ampliación democrática. Este argumento sostiene que en las democracias la condición de ciudadanía activa se adquiere por medio de la representación de intereses y su organización en discursos integrados por estructuras formales, partidos, que se diferencian en torno de parámetros ideológicos, territoriales, de clase, etc. La crítica a la participación se origina en la ponderación justa del riesgo de atomización y multiplicación de demandas sociales, o de instalación de modelos neocorporativos donde la fragmentación de intereses impediría la consolidación de suficientes bases de integración social y unidad del sistema.

En los párrafos siguientes se reflexiona en torno de la condición deliberativa del proceso democrático y la especificidad del diálogo social respecto de la forma parlamentaria delegativa.

La democracia supone la formación de voluntades colectivas legítimas sustentadas en el principio de soberanía popular. De acuerdo con la definición de Habermas, pueden distinguirse dos grandes tradiciones respecto de la deliberación y el proceso democrático. En la primera, la comprensión liberal del proceso de formación de la voluntad democrática, se concentra la atención en la legitimación de los actos de poder que se realizan. Desde esta perspectiva se considera que el representante ejerce un poder delegado por el soberano y rinde cuentas sobre su usufructo, el ciudadano actúa comprometido con su propio interés individual y el Estado es “concebido como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico” (Habermas, 1999). En la segunda concepción, que denomina *republicana*, la formación de la voluntad democrática no sirve para legitimar un poder asignado sino para “constituir” un orden regulador, una comunidad ética –el Estado– donde las diferencias entre los ciudadanos se subordinan a la emergencia, por medio del diálogo de “un consenso cultural de fondo” (*Ibíd.*). Por su parte, Habermas se coloca en medio del debate y formula su propia propuesta que denomina *política deliberativa*. Ésta señala que la voluntad democrática se construye para “la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley” (*Ibíd.*).

Las diferencias entre la concepción liberal y republicana de la democracia deliberativa quedan, en la visión de Habermas, sintetizadas así: “En concordancia con el republicanismo, la teoría discursiva coloca el proceso de formación de la voluntad y de la opinión políticas en el punto central, pero sin entender como algo secundario la constitución en términos del Estado de derecho; más bien, concibe los derechos fundamentales y los principios del Estado de derecho como una respuesta consecuente con la cuestión de cómo pueden ser institucionalizados los exigentes presupuestos comunicativos del procedimiento democrático” (*Ibíd.*).

El *locus* de las deliberaciones es dual, por un lado ocurre en la esfera parlamentaria y por otro en lo que Habermas llama “la esfera política de la opinión pública”. Esta esfera produce acuerdos sobre materias que exigen control y regulación social

pero no actúa directamente. Desemboca en los ámbitos de decisión electoral y en las resoluciones legislativas que lo transforman en “poder utilizable administrativamente”. De ahí se deduce una visión de tres fuentes de integración social y regulación: el dinero (centrado en el derecho individual), el poder administrativo (referido a la centralidad de la norma) y la solidaridad (*Ibíd.*).

Comprendida entonces como una interacción en la operación de mercados, poderes administrativos y opiniones públicas institucionalizadas, la integración social es un proceso complejo y dinámico. Si se piensa en América Latina, se evidencian los límites en la integración producto del bienestar material detenido, como ya se mencionó, y las posibilidades de integración social legítima por vía de la administración ejecutiva y la gestión parlamentaria están frecuentemente sometidas a duras pruebas coyunturales y a una constante desconfianza pública. Es por ello que el momento para la construcción de nuevas bases de integración social parece propicio para estimular el diálogo político participativo. Se trata entonces de una vía deliberativa, centrada en el fortalecimiento de la solidaridad para la construcción de procesos democráticos estables y el fortalecimiento, concomitante, de las otras formas de integración social.

Pero es preciso todavía identificar de manera clara el entorno dentro del que transcurre la democracia deliberativa en el espacio público político que aquí se entiende como diálogo social.

BASES CONCEPTUALES DEL DIÁLOGO SOCIAL

Los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, conducir a diferentes propósitos y ser ejecutados por actores sociales diversos impulsados por motivos en conflicto. Es útil en este sentido recuperar los argumentos de distintos autores sobre los procedimientos de deliberación política a fin de aproximarse a una comprensión operativa del diálogo social y su utilidad para la construcción de acuerdos sociales y la influencia de políticas públicas.

Los argumentos señalados a continuación ilustran los procesos deliberativos que tienen lugar en un sistema social o régimen democrático y forman parte de un amplio debate de filosofía política sobre el proceso de formación de las decisiones públicas en las sociedades contemporáneas. Para los propósitos de este capítulo serán utilizados como parámetros para la valoración de experiencias concretas de diálogo social.

Un buen punto de partida es la noción del “comedimiento deliberativo” propuesta por Bruce Ackerman. Se trata de una precondition mínima para la discusión sustentada en el supuesto de que el acuerdo entre intereses distintos es posible en algún sentido práctico, siempre y cuando las partes no insistan en las diferencias que los separan. Ackerman propone la “represión selectiva” de las respuestas morales consideradas verdaderas a los problemas públicos en procura de viabilizar la “identificación de los supuestos normativos considerados viables por todas las partes” (Ackerman, 1998). La propuesta de Ackerman conduce necesariamente a identificar los asuntos públicos que convocan la acción deliberativa y, más específicamente, a reconocer en su interior aquellos ámbitos que puedan permitir un acuerdo razonable. Evoca también la importancia de la motivación inicial para el desenvolvimiento de dinámicas deliberativas. Indica a su modo los límites dentro de los cuales algunas cuestiones pueden ser objeto de diferencias moralmente insalvables o puntos susceptibles de aceptación consensual. Sobre todo esto se volverá más adelante.

En su ensayo sobre democracia deliberativa, John Elster (2001) propone un marco conceptual para la comprensión de los modos de construcción colectiva de las decisiones sociales. Los procedimientos pueden ser, de acuerdo con este autor, de tres tipos: i) la discusión, ii) la negociación y iii) el voto. La realidad de la formación de los acuerdos políticos a menudo supone la interacción de los distintos componentes. En síntesis, la discusión supone la posibilidad de una decisión consensual; la negociación, un ejercicio distributivo de ganancias relativas, y el voto, la afirmación de las preferencias de la mayoría.

En segundo término, señala Elster, los contenidos del escrutinio o el intercambio son preferencias que están sujetas a tres “operaciones”: i) la agregación, que alude a la formación de alianzas y la votación; ii) la transformación de las preferencias producto del proceso deliberativo (discusión) y iii) la tergiversación, que refiere a la opacidad de las intenciones subjetivas en cualquiera de los procedimientos de toma de decisión.

Respecto de los motivos de la decisión, los miembros del grupo pueden actuar impulsados por la razón (precondición de la discusión, dice Elster, en congruencia con el principio de renuncia selectiva de Ackerman), el interés (origen esencial del arquetípico ciudadano liberal) y la pasión.

Sin menospreciar las interacciones que en la vida real traslapan estas nueve dimensiones en el proceso decisivo o de formación de voluntades políticas, se puede proponer que los procesos de diálogo social aspiran a ser instancias de discusión, cuyo objetivo central es la agregación de preferencias basadas en una motivación racional de las partes.

Gráficamente podría ubicarse la dinámica del diálogo social dentro de las distintas dimensiones de la política deliberativa, tal como se representa en el cuadro 7.1.

Cuadro 7.1
BASES DE LOS MODELOS DE DELIBERACIÓN DE ELSTER

Procedimientos	Preferencias	Motivos
Discusión Negociación Votación	Agregación Transformación Tergiversación	Razón Interés Pasión

En el cuadro, la primera columna se corresponde idealmente con el supuesto de los procesos de diálogo social, donde la aspiración al consenso induce la formación de demandas amplias y abarcadoras fundadas en el intercambio racional de argumentos entre las partes. Por supuesto los procesos de diálogo, así entendidos, pueden introducir en procura de su viabilidad procesos de negociación y mecanismos de votación.

La segunda columna enuncia la dinámica de toma de decisión en los aparatos administrativos sometidos a una forzosa distribución de recursos fiscales, que condicionan la transformación de las demandas en soluciones políticas o financieramente posibles que son impulsadas por los intereses de grupos que presionan. Aquí los grados de agregación y búsqueda de consensos sobre bases racionales son producto de condiciones históricas y culturales de cada situación política.

La tercera columna es una abstracción de la forma de la democracia delegativa, especialmente centrada en la celebración periódica de comicios. Las preferencias de los actores son distorsionadas por una combinación de efectos mediáticos que

señalan falsos dilemas para el escrutinio ciudadano. Los motivos de los actores sociales están influidos por pasiones que incluso se revierten contra el sistema electoral cuando éste es incapaz de ofrecer respuestas sostenidas a las demandas de la población. El nivel de desarrollo de las instituciones político-electorales, incluidos los partidos políticos, es un indicador del grado de transparencia de las demandas sociales, las preferencias de los actores y el nivel de racionalización (con arreglo a fines) del debate político.

De esta manera se tiene una visión de cómo los proyectos de diálogo social interactúan con otros modos de formación de voluntad política en las sociedades democráticas. Pero es importante avanzar un poco más en la definición de algunos rasgos operativos mínimos del proceso deliberativo de diálogo social. Para ello parece interesante recuperar un conjunto de postulados que Joshua Cohen sintetiza así: i) las deliberaciones se realizan por medio de argumentos que soportan razones e información; ii) son inclusivas y públicas; iii) están exentas de coerciones externas; iv) no toleran coacciones internas que disminuyan la igualdad de los participantes; v) procuran un acuerdo racional cuyo alcance puede prolongarse indefinidamente, pero que debe concluir con un acuerdo mayoritario; vi) son atinentes a todas las materias que puedan regularse en el interés público; y vii) pueden incluir el cambio de las actitudes y preferencias “prepolíticas” referidas por ejemplo al carácter de la nación (Habermas, 2001). En adelante, se aplicarán los elementos aquí señalados al análisis de la experiencia de los consejos ambientales en Brasil.

EL CONTEXTO BRASILEÑO Y LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA DE CONSEJOS DELIBERATIVOS

La instalación y puesta en práctica de mecanismos de diálogo social, generalmente denominados *consejos*, es una característica de la transición brasileña a la democracia. Incluso antes de la convocatoria a procesos electorales limpios y transparentes, el gobierno autoritario buscó formas de ampliación de la legitimidad de sus decisiones al establecer consejos deliberativos. Es interesante advertir que independientemente de los grados de desarrollo alcanzados, las diferentes formas de instituirlos en los distintos niveles del gobierno brasileño (federal, estadual y municipal) y la influencia efectiva de las decisiones así adoptadas, estas prácticas están vigentes y son operativas a pesar de crisis institucionales de distinta magnitud y períodos de relativo desinterés por parte de distintas administraciones.

Elenaldo Teixeira (2001) diferencia entre mecanismos y canales de participación donde los primeros aluden a una diversidad de instancias utilizadas por los ciudadanos de manera individual o colectiva (administrativas, parlamentarias, judiciales y político-electorales). Los segundos, que son los que aquí interesan, se refieren a órganos colectivos, paritarios, de composición híbrida dada por la participación de agentes estatales y la sociedad civil. El autor identifica ocho tipos de canales institucionales. Como se observa en el cuadro 7.2 existe en Brasil, tanto como en los demás países de la región, un complejo entramado de posibilidades de incorporación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre asuntos que competen su bienestar. Recientemente la experiencia de los Presupuestos Participativos impulsada por el Partido Popular, especialmente exitosa en Porto Alegre, adquirió notoriedad internacional y es considerada por su capacidad “de inversión de prioridades en la aplicación de los recursos [y] también en la construcción de una cultura

que responsabiliza a los ciudadanos por el control de los actos y las políticas del Estado" (Teixeira, 2001)².

Cuadro 7.2
CANALES INSTITUCIONALES DE LA ESFERA PÚBLICA EN BRASIL

1. Concejos Municipales, Estaduales y Federales (paritarios) creados por ley:
 - Salud
 - Medio ambiente
 - Desarrollo rural
 - Derechos de la infancia y la adolescencia
 - Tutela
 - Educación
 - Asistencia social
 - Transporte
 - Desarrollo municipal
 - Desarrollo urbano
 - Otros
2. Consejos escolares: constituidos con representantes de padres, alumnos y funcionarios.
3. Comisiones: creadas con funciones temporales (fiscalización de obras, elaboración de propuestas).
4. Conferencias colectivas: tienen representaciones institucionales en salud, educación, asistencia social, derechos de la infancia y adolescencia. Se reúnen periódicamente.
5. Comités de gestión: formados con representantes de usuarios de los equipamientos públicos.
6. Consorcios municipales: integrados por representantes de los municipios y entidades de la sociedad para la ejecución de servicios comunes.
7. Órganos colegiados de administración indirecta: integrados por funcionarios elegidos por voto popular.
8. Entidades de prestación de servicios públicos: constituidas con representantes de los usuarios.

Fuente: Teixeira, 2001.

La experiencia del CONAMA es claramente percibida como una contribución al fortalecimiento de la democracia en Brasil. Pero ello implica no solamente una estructura institucional que lo permita sino también una sociedad civil que sea capaz de ocupar los espacios y actuar con responsabilidad. Según José Carlos Carvalho, ministro del Ambiente, "la gestión participativa no depende sólo de la voluntad del gobierno, se requiere madurez política de la sociedad. La conquista de la democracia en Brasil va más allá de la democracia representativa". La sostenibilidad del CONAMA no depende sólo de su alto grado de institucionalización, sino de su condición de "conquista de la sociedad brasileña"³.

Para el análisis de la experiencia concreta de los consejos ambientales, se explorarán tres dimensiones: la estructura del mecanismo, su carácter procedimental y sus implicaciones en términos de efecto en la formación y puesta en práctica de decisiones administrativas⁴.

2 Teixeira reconoce también limitaciones en estos procesos asociadas a los riesgos de convertirlos en parte de la oferta electoral, mecanismos de manipulación o, como observó en las primeras experiencias en São Paulo, amenazas atribuidas al localismo, corporativismo, clientelismo y dirigismo o la imposición por parte de las entidades gubernamentales (*Ibid.*).

3 Entrevista personal con el autor, Brasilia, febrero de 2002.

4 Es importante una aclaración metodológica. El propósito de este trabajo ha sido extraer buenas prácticas de la experiencia del CONAMA para arrojar luz sobre las posibilidades concretas de instrumentar efectivamente procesos de diálogo social para un público latinoamericano de formación y experiencia diversa. Sin embargo, el funcionamiento de estos instrumentos, como de

CONAMA: ALGUNAS LECCIONES PARA LA DINÁMICA LATINOAMERICANA

Estructura del mecanismo

La constitución de un mecanismo de deliberación para la toma de decisiones colectivas sobre asuntos públicos es producto de un conjunto de decisiones políticas y consideraciones sobre el contexto social y cultural. Éstas determinan la forma y función de las instancias de diálogo social. Tres aspectos resumen la naturaleza de los procesos deliberativos y determinan su potencial. Primero, los antecedentes de la decisión de convocar el mecanismo; segundo, la definición de las reglas de juego, y tercero, la identificación de los objetivos del diálogo, que señalan en la mayoría de los casos los asuntos a tratar en la deliberación.

Antecedentes

En relación con las condiciones históricas dentro de las cuales se convocan procesos deliberativos, lo esencial estriba en la interpretación de los actores sobre las condiciones del momento político. De esta manera, una adecuada lectura del momento político y social de un país puede condicionar no solamente la efectividad de la convocatoria sino determinar su capacidad de supervivencia y sostenibilidad del proceso deliberativo.

En la experiencia de los consejos ambientales de Brasil dos aspectos resultan particularmente importantes en este sentido. Por una parte, la convocatoria de los primeros consejos a principios de los años ochenta, ocurrió como parte de la lucha social por revertir el dominio autoritario. Si bien es una iniciativa del gobierno autoritario, recoge claramente una aspiración democrática de la población y por esa vía se constituye en un mecanismo institucional que, en la práctica, sirve de enlace para facilitar el tránsito hacia la democracia. Así es parte de la transición pactada y pacífica hacia la democracia en Brasil.

Por otra parte, mientras los acuerdos nacionales más amplios no encontraban todavía argumentos consensuales aceptables, la definición en el caso de los consejos ambientales de un ámbito acotado para las deliberaciones, centrado en la problemática ambiental, permitió justamente reconocer por parte de todos los actores un espacio para la búsqueda de consensos razonables. Los temas ambientales habían convocado el interés de distintos sectores de la población, por razones a la vez productivas y conservacionistas, y para el Gobierno Federal el diálogo ambiental permitía ampliar la legitimación de las iniciativas públicas nacionales y resultaba útil para el frente internacional sumamente beligerante y muy interesado en comprender la temática ambiental. La identificación mediante el comedimiento deliberativo de que habla Ackerman, de un ámbito razonable de consenso alrededor de la cuestión ambiental, no es privativo de estos consejos. Lo mismo puede haber ocurrido ante ciertos aspectos sociales, como la salud y la educación. Lo importante es que el reconocimiento de ese ámbito razonable de argumentación es condición para el lanzamiento de las pláticas y si está correctamente identificado se convierte en medio de sostenibilidad del diálogo social.

cualquier otro proceso social, está distante de cualquier pretensión normativa de validez universal y en el análisis detallado de los distintos momentos y ámbitos de negociación pueden encontrarse significativas distancias respecto de los rasgos que aquí quieren relevarse. No se trata, en suma, de una evaluación técnica o de un estudio *in extenso* de la dinámica deliberativa y la política ambiental en Brasil.

En síntesis, los consejos ambientales son producto e ingrediente de la transición democrática en Brasil, justamente por su condición de espacio acotado para la identificación de consensos alrededor de un asunto de extrema importancia nacional. Contribuyen a cimentar el proceso de democratización en tanto mejoran la relación Estado-sociedad, la incorporan a una base constructiva y amplían la confianza en los medios deliberativos para la solución de las diferencias sociales.

Normas

Las normas en el diálogo social se sustentan en la mayoría de los componentes del modelo de Cohen. La definición de un marco normativo que regule las decisiones supone conocimiento y transparencia en las reglas de juego y consecuentemente su aceptación por las partes. Como ocurre en todo ámbito de la vida social, la definición de reglas claras y su respeto es ingrediente esencial de la legitimación de las decisiones públicas. En los mecanismos de diálogo social las normas regulan la calidad de los actores, los procedimientos de deliberación y su efecto. Por tanto, su definición se entiende como un aspecto predeliberativo aunque éstas pueden por principio convertirse en parte de las discusiones.

En el caso del CONAMA las deliberaciones son reguladas por un marco normativo fuerte dado que están definidas por la ley que constituye el mecanismo. Esta ley regula con precisión los actores, los procedimientos de la discusión y su ámbito de competencia. La ley incluyó el mecanismo dentro de la esfera institucional con lo cual garantiza la transferencia de las decisiones adoptadas al ámbito administrativo competente. De esta manera, no hay riesgo de subutilización del esfuerzo deliberativo y hay evidencia clara para las partes de la utilidad práctica de su esfuerzo de discusión.

En la experiencia del CONAMA la norma ha sido flexible y no un marco rígido inmutable. Esto es particularmente relevante porque en períodos largos las condiciones de arranque de los mecanismos deliberativos se transforman. La problemática ambiental en el plano global y el escenario político brasileño ha cambiado bastante en las últimas dos décadas como lo ilustra el tránsito desde las visiones conservacionistas a las de desarrollo sostenible. Los discursos sociales y las organizaciones que lo sustentan se han multiplicado y la representatividad territorial tiene que modificarse para hacer frente a una mayor presencia de lo local en la problemática general de desarrollo social. Las reformas en el marco normativo de CONAMA procuraron su adaptación a los requerimientos sociales, políticos y territoriales del momento actual. Sin embargo, ésta resultó una decisión ciertamente controversial, especialmente porque el resultado central fue la ampliación y no la disminución de los actores de la negociación. En resumen, el papel de las normas es establecer marcos referenciales claros y respetados para el proceso deliberativo. Los actores del proceso pueden transformarlas y deben hacerlo en procura de la sana adaptación de los diálogos a las condiciones sociales cambiantes y dinámicas.

Objetivos de la deliberación

Entre los elementos estructurales de los mecanismos de diálogo social, la definición de los objetivos es un aspecto cardinal. Es una referencia a su potencial de desarrollo. Objetivos poco ambiciosos o pretensiones excesivas pueden convertirse en límites para la formación de consensos.

En el CONAMA la definición de los objetivos es lo suficientemente atractiva como para favorecer el interés de los diversos actores para mantenerse vinculados al proceso. De igual modo, los objetivos se han ampliado porque se reconoce que el foro cumple funciones políticas que trascienden su ámbito administrativo de decisión. Funciona, según algunos actores del proceso, como un parlamento ambiental donde se cumple con las responsabilidades señaladas por la ley pero, además, se organiza un foro donde agencias estatales y organizaciones sociales debaten sobre los temas más importantes de la situación ambiental del país. La deliberación como medio para la formulación de reglamentación ambiental es utilizada también para atender necesidades concretas planteadas por la coyuntura nacional. Una experiencia destacable es la respuesta del CONAMA a la crisis ambiental producida por un derrame de combustible en la bahía de Guanabara en enero de 2000, ya que nueve días después del incidente el CONAMA aprobó una resolución para establecer normas y conductas ambientales para la industria petrolera de Brasil (Mattos de Lemos, 2002).

Entonces, además de los objetivos formalmente establecidos, los consejos deliberativos cumplen otras funciones útiles para las partes interesadas en la formación de consensos. Así permiten la demostración de los argumentos de las partes y la identificación de sus voluntades de autorrepresión; mejoran la credibilidad en tanto que los compromisos acordados se respeten o en la medida en que se identifiquen ámbitos de coincidencia cuya preservación es del interés de todos y amplían las posibilidades de acuerdos políticos respecto de otros asuntos en tanto proporciona evidencia de la utilidad y eficacia de los mecanismos de diálogo social.

Sin embargo, no debe perderse de vista que el cimiento principal de un proceso de diálogo es el equilibrio inicial en la definición de los objetivos. Cuando los diálogos se proponen reformas cuya resolución deliberada requiere acuerdos políticos más amplios, los actores reconocen los límites. Igual ocurre cuando el esfuerzo deliberativo no es adecuadamente retribuido con acuerdos capaces de producir acciones del aparato administrativo. El CONAMA creó una sensación de “utilidad” de las deliberaciones que fue una de las herramientas para mantener el proceso.

Independientemente de la utilidad para los distintos actores, los objetivos de la negociación deben garantizar rendimientos a todos los participantes. En este sentido, en el CONAMA el gobierno gana legitimidad para sus políticas ambientales, la sociedad civil adquiere poder para influir en la toma de decisiones en los ámbitos señalados para el diálogo, y el Estado y la sociedad obtienen políticas ambientales producto de un diálogo que puede no resolver todos los conflictos pero garantiza el contrapeso de las posiciones sociales representadas.

Mauricio Andrés Ribeiro, secretario ejecutivo del CONAMA, reconoce los objetivos diferentes que el instrumento deliberativo aporta a las partes. Para los políticos su existencia es una válvula de escape para la discusión de temáticas altamente sensibles. Según Ribeiro “la alta conflictividad de los temas ambientales contribuye a que la delegación hacia un órgano colegiado, como CONAMA, resulte más favorable”. Para las organizaciones sociales su presencia activa en los consejos les permite “ejercer parte del poder de una forma en que no se limita su capacidad de protesta; aporta más transparencia al proceso de decisión y genera más información disponible para las partes”⁵.

Un aspecto que señala la importancia de una adecuada definición de objetivos es su vinculación con el aparato administrativo. Los procesos de diálogo pueden

5 Entrevista personal con el autor, Brasilia, febrero 2002.

ser colocados dentro o fuera de la esfera estatal. Ello tiene implicaciones políticas porque algunos segmentos de la sociedad civil rechazan toda forma de interacción con el ámbito administrativo. Pero no es correcto suponer que, por definición, un instrumento de diálogo social inserto dentro de la dinámica institucional del Estado pierde legitimidad. Este tipo de consejos híbridos es común en la política brasileña de gestión social (Ribeiro, 2001; Raichelis, 2000). Suponen, como señaló Teixeira (2001), una cesión de responsabilidades y funciones propias de la administración a los ciudadanos. Esto conlleva riesgos identificados por el autor en dos sentidos: en primer lugar la ausencia en algunos casos de delegación expresa del poder de decisión por parte de una asamblea representativa competente; en segundo término, la cuestión de la responsabilidad asociada a la decisión pública, un aspecto claro en la legislación respecto de los representantes políticos y agentes administrativos pero no siempre explícita en cuanto a los participantes ciudadanos.

En el caso de CONAMA, la ley transfiere parte de responsabilidad y legitima las decisiones adoptadas en el mecanismo. Es un organismo híbrido inserto dentro del organigrama del Ministerio del Ambiente. No establece claras responsabilidades para los consejeros por las consecuencias de las normas. Para limitar el carácter de las deliberaciones, el instrumento se define como “técnico”, donde pueden expresarse los intereses sociales en conflicto desprendidos de preferencias partidarias o ideológicas. Es una negociación política de opciones técnicas y no de posiciones ideológicas.

Procedimiento de la negociación

En el juego democrático en general, los procedimientos y su observancia por parte de los miembros de la comunidad son esenciales para la supervivencia del sistema. No lo es menos en las dinámicas del diálogo social. En esencia la cuestión procedimental garantiza la adecuada circulación y formulación de preferencias por medio de argumentos en el escenario deliberativo definido, sea de discusión, negociación o votación. Es importante el respeto a la libertad de expresión de los actores y la realización de las deliberaciones en marcos amplios y abiertos. Por definición el diálogo social, a diferencia de otras deliberaciones políticas como las de los tribunales, es público y transparente. El procedimiento, entonces, debe garantizar que todas las cuestiones que interesan a las partes sean formuladas y discutidas. Para eso, debe propiciar un manejo del tiempo flexible, que permita poner en contacto a las partes con la urgencia de la decisión pero que al mismo tiempo reconozca la utilidad de la deliberación sostenida cuando los temas resulten ampliamente controvertidos y la identificación de los ámbitos de consenso se haga difícil.

Tres aspectos pueden destacarse de la experiencia del CONAMA que aluden a cuestiones de procedimiento. Se trata de la estructura de las negociaciones, las formas de participación y el carácter de la decisión.

Sin embargo, una cuestión de carácter administrativo que merece consideración especial antes de abordar el análisis de estos tres aspectos es el papel de la Secretaría Ejecutiva. La misma está adscrita al Ministerio del Ambiente y es responsable de la organización logística de las deliberaciones. Por tratarse de un cuerpo colegiado de más de 100 miembros en un ámbito territorial de dimensiones continentales, desempeña un rol de gran importancia: convoca las reuniones ordinarias y extraordinarias, difunde asuntos en discusión, distribuye las actas de las reuniones previas, gestiona los recursos para garantizar la participación plena de los representantes de la sociedad civil y mantiene un sitio en Internet para mejorar las

condiciones de comunicación entre todas las partes. La Secretaría desempeña, además, funciones esenciales para la buena marcha de las deliberaciones, como la identificación de especialistas que actúan como soporte técnico de las discusiones en cámaras y grupos de trabajo.

Un aspecto esencial del trabajo de las entidades responsables de mantener la marcha de los procesos de diálogo social es justamente su capacidad para desempeñar tal tarea de forma neutral, respecto de las decisiones del Consejo, y eficiente. Pese a ser una dependencia del Ministerio del Ambiente, la Secretaría Ejecutiva del CONAMA desempeña su misión atendiendo a tales requerimientos. Sus principales limitaciones conciernen, sin embargo, los recursos disponibles. La utilidad del mecanismo y la demanda de mayor representación –que impulsaron las reformas de 2001 luego de un proceso de revisión interna denominado “Repensando CONAMA”– supusieron, entre otras cosas, la ampliación del número de consejeros desde 75 a 101 (Mattos de Lemos, 2002). Sin embargo, los recursos financieros disponibles no crecieron en la misma magnitud por lo que Pablo Finnotti, representante de las organizaciones ambientalistas no gubernamentales, señaló la escasez de estos recursos como uno de los principales límites para el funcionamiento más efectivo de los consejos ambientales⁶.

Estructura de las deliberaciones

La estructura de las negociaciones comprende el análisis de las instancias donde tienen lugar las deliberaciones. Cuando se trata de una instancia única existen importantes riesgos de sobrecarga de temas, dificultades para superar ámbitos de desacuerdo básico o actitudes proclives al comedimiento deliberativo. Usualmente en los poderes legislativos, el plenario es una reunión de última instancia una vez que los legisladores examinaron la cuestión y reconocieron las posibilidades de consenso en comisiones de potestades limitadas. Lo mismo puede resultar muy apropiado para estructuras de diálogo social. Este tipo de estructuras verticales, donde la decisión del pleno está precedida de diversos actos deliberativos previos, resulta de utilidad porque promueve el mayor grado de participación entre los actores acreditados y, especialmente, crea condiciones para la formación de argumentos consensuales por aproximación gradual y acumulativa.

El CONAMA dispone de una estructura de tres niveles: la base de las deliberaciones es delegada por el plenario a un conjunto de cámaras técnicas que, a su vez, forman grupos de trabajo para el examen profundo de los temas. En los grupos de trabajo puede participar cualquier persona o entidad que manifieste interés en la cuestión tratada. El clima de la negociación es calmo, desprovisto de rigidez protocolaria y centrado en una discusión estrictamente técnica. El propósito de estos grupos es explorar las posibilidades de consenso sobre los asuntos tratados y elevar propuestas de resolución ante las cámaras técnicas. Asimismo pueden servir de instancias de revisión de cuestiones que la cámara o el plenario hayan considerado insuficientemente discutidas. Los grupos de trabajo están integrados por consejeros titulares o suplentes y por ciudadanos interesados y aunque formalmente se observan diferencias, en la práctica las posibilidades de participación son iguales.

Lo negociado en los grupos de trabajo se da a conocer y se somete a votación en las cámaras técnicas. Aquí la votación es prerrogativa de los miembros plenos del Consejo. Las cámaras elevan las propuestas de resolución al plenario. Dado que la

6 Entrevista personal con el autor, Brasilia, febrero 2002.

composición de las cámaras está abierta a la participación de las organizaciones que integran el *Consejo*, es bastante probable que los acuerdos aquí alcanzados puedan transferirse al pleno, como de hecho ocurre con frecuencia.

La reforma de 2001 creó una instancia superior denominada Comité de Integración de Políticas Ambientales (CIPAM) integrada por el secretario ejecutivo del CONAMA, quien lo preside; los presidentes de las cámaras técnicas y representantes del Consejo Nacional de la Amazonia Legal y el Consejo Nacional de Recursos Hídricos. Las funciones del Comité incluyen planear las actividades del CONAMA, pero especialmente proponer al plenario la agenda bianual de medio ambiente y crear condiciones para una adecuada articulación del CONAMA con el Consejo de Gobierno Federal, las comisiones parlamentarias que tratan asuntos ambientales y los otros consejos u órganos colegiados que se ocupan de cuestiones ambientales y recursos hídricos (Mattos de Lemos, 2002). Esta instancia funciona como un mecanismo de supervisión jurídica y planeamiento estratégico del Consejo, que en la práctica amplía sus competencias al definir la política ambiental del país y procurar un mejor encadenamiento con las instancias administrativas ocupadas de la cuestión ambiental. Con ello se busca evitar “riesgos de choque de competencias” entre la instancia deliberativa y el aparato administrativo⁷.

Métodos de participación

La amplia participación es indispensable en cualquier iniciativa de diálogo social. El principal argumento en su contra aparece asociado con el déficit en la participación de todos los intereses sociales alrededor de los asuntos sometidos a deliberación. No obstante, ello dice poco de las formas en que los procesos de diálogo social pueden estimular, inhibir o regular la dinámica participativa.

Los actores de un proceso de diálogo pueden ser de muy diverso tipo. Se espera que en general dispongan de delegación política en relación con sus organizaciones e instituciones de referencia, para que sus puntos de vista no requieran una revisión constante por parte de autoridades superiores. Cuando la gestión deliberativa es o pretende mantenerse dentro de un ámbito técnico, la posibilidad de vetos políticos permanece latente. Pero se minimiza si la discusión técnica es avalada por los mandos políticos de las instituciones y organizaciones.

En la experiencia del CONAMA los representantes gubernamentales y sociales son efectivamente del más alto nivel político, especialmente los del plenario y los consejeros titulares. Sin embargo, ello no impide que las discusiones se mantengan dentro de márgenes técnicos razonables. Pero, además, en tanto existe representación de los distintos ámbitos de gestión gubernamental se garantiza la presencia de los asuntos ambientales en una agenda de Estado más amplia, que incluye el interés de otros espacios institucionales así como de los gobiernos estatales y municipales. Este tipo de participación transectorial induce la difusión del interés por la problemática ambiental dentro de otras entidades administrativas y con ello aumenta la validez y legitimidad de los acuerdos alcanzados.

Respecto de los agentes civiles, la ley ha imaginado una estructura de participación que garantiza la presencia de las organizaciones sombrilla, directa o indirectamente relacionadas con la cuestión ambiental en el país. Hay adecuada representación de intereses gremiales nacionales y asociaciones empresariales, en

7 Entrevista personal con Mauricio Andrés Ribeiro, secretario ejecutivo de CONAMA. Brasília, 2001.

donde los temas ambientales aparecen atados a cuestiones de interés corporativo inmediato, como ocurre con las resoluciones asociadas al uso de la tierra.

Un aspecto notorio del poder representativo y la legitimación del mecanismo de diálogo social en una instancia híbrida como el CONAMA tiene que ver con el equilibrio entre participación social y gubernamental. Este es un tema altamente controversial, especialmente cuando la parte administrativa dispone de mayoría y las decisiones pueden adoptarse por votación⁸.

Los actores minoritarios en el CONAMA no consideran que esa condición disminuye o perjudica su capacidad de influir en las decisiones del Consejo. Las razones aludidas apuntan al efecto de ilegitimidad y el deterioro de la instancia de diálogo que podría derivarse de una actitud vertical por parte de la fracción oficial. Por su parte, los actores gubernamentales reconocen el efecto negativo que podría tener hacer descansar las decisiones del Consejo exclusivamente en la fuerza de la mayoría, al menospreciar el poder de la discusión y negociación. Pero señalan, además, que la fracción oficial no es un ente monolítico porque allí se manifiestan diferencias y contradicciones entre los distintos componentes del Gobierno Federal y los diversos niveles territoriales de la administración.

Otro aspecto que condiciona positivamente la participación de los actores es la moderación o conducción de los debates, el clima de igualdad entre los participantes y la posibilidad de plantear libremente las cuestiones consideradas relevantes. El diálogo franco y abierto proporciona condiciones para reconocer los principales problemas alrededor de cada temática. Frente a los conflictos es posible imaginar acuerdos satisfactorios para las partes, incluso porque su adecuado reconocimiento es esencial para el planteo de la renuncia parcial y el comedimiento requerido para lanzar la búsqueda de un acuerdo aceptable.

Los aportes del CONAMA en esta dirección son significativos. En primer lugar, proporciona un clima adecuado de negociación en la medida en que no establece jerarquías para el uso de la palabra: las sesiones son abiertas y los participantes presentan libremente sus puntos de vista. En segundo lugar, la discusión es regulada por el presidente de la Cámara o el coordinador de un grupo técnico. En ambos casos se trata de un consejero elegido por sus contrapartes, que cumple un papel importante en la gestión de acuerdos al controlar los tiempos y ritmo de las negociaciones. En tercer lugar, la negociación se facilita con la intervención de un recurso técnico denominado *ancla* que, con voz pero sin voto, se preocupa de que las discusiones se mantengan en los términos técnicos requeridos y además aporta sistemáticamente información para la toma de decisión por parte de los consejeros que desconocen todas las dimensiones de la problemática en discusión. Por último, los debates se desarrollan con la convicción general sobre la utilidad de la flexibilidad en el manejo del tiempo ya que interesa arribar a acuerdos pero no precipitar la negociación en procura de los mismos.

Modalidades de decisión

Este tema está estrechamente ligado a las dinámicas del proceso deliberativo. Se debe discutir, negociar y eventualmente someter a votación el diseño de la mayoría. Los procesos de diálogo social garantizan que en virtud de una acreditación distinta al mandato popular, los actores representan argumentos en conflicto sobre

⁸ Esta situación se da en el Consejo Nacional Ambiental pero no ocurre en los consejos estatales y municipales donde hay múltiples instancias de participación paritaria. Véase Junqueira (2002).

realidades que requieren algún nivel de resolución administrativo o práctico. En estos ambientes la búsqueda del consenso puede convivir con procedimientos de decisión centrados en la voluntad de las mayorías. Pero el diálogo social pone el acento en la dinámica de convencimiento y no solamente atiende a los resultados de la negociación o la votación.

En el CONAMA las decisiones son adoptadas por votación pero las partes procuran obtener el mayor acuerdo posible. En este sentido, una iniciativa que no logra aprobación en el plenario se devuelve a las instancias inferiores para gestionar nuevas avenidas de entendimiento. Por otra parte, la estructura del proceso negociador, pese a estar claramente definida en el procedimiento, se puede modificar en procura del logro de acuerdos cuando existe fuerte oposición a una iniciativa. En ese caso se activa un procedimiento especial denominado *grupo negociador*, que es una convocatoria especial para abocarse al examen profundo de las fuentes de discrepancia y a la formulación de nuevas resoluciones potencialmente razonables para todas las partes.

RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN

¿Cuáles son los efectos de los procesos de diálogo social? A menudo la respuesta para este interrogante se convierte en argumento contra las formas participativas de la democracia. La razón es el desequilibrio entre la inversión de recursos, especialmente entre los actores civiles, y la calidad o cantidad de las decisiones.

Los efectos de las negociaciones políticas tienen dos dimensiones principales. La primera relacionada con el ámbito inmediato de la decisión, se refiere tanto a la temática particular objeto de negociación como al ámbito de la política pública en la que la decisión ejerce influencia directa. La segunda se refiere al peso de las deliberaciones sobre la evolución del sistema político institucional; en otras palabras, la implicación de las formas deliberativas en el proceso inacabado de consolidación de la democracia.

Política ambiental

El ámbito inmediato de operación del CONAMA, en tanto instancia del Ministerio del Ambiente, es la política ambiental del país. En la legislación, además, las potestades están dirigidas a establecer normas para el licenciamiento ambiental. Evidentemente el CONAMA se enfrenta con una problemática extremadamente amplia y compleja de la cual sólo aborda una fracción. No obstante, el peso normativo de sus decisiones y resoluciones es suficiente para impulsar cambios sustanciales en la política ambiental.

Los mecanismos de diálogo social, como instrumentos de gestión política, deben contribuir a identificar opciones de política que recojan el universo de intereses en disputa y gestionen consenso a favor de los intereses sociales más amplios y de largo plazo. En este sentido las resoluciones del CONAMA generan un efecto dual: por un lado su fuerza de ley garantiza la aplicabilidad en los ámbitos competentes; por el otro, refuerza el interés de los actores sociales para formar parte activa del mecanismo. El costo de oportunidad es favorable a la negociación.

Como se señaló anteriormente, CONAMA se ha convertido en un foro permanente que permite discutir las cuestiones relacionadas con la problemática ambiental y actuar ante coyunturas críticas con eficiencia y responsabilidad. Más allá de una lectura productivista, donde el desempeño del mecanismo se pondera a partir

de la contabilidad de resoluciones emitidas y su alcance, el instrumento tiene un valor político agregado. Si bien es una instancia permanente para la discusión participativa de temas ambientales, se trata también de una voz autorizada ante circunstancias inesperadas que puede servir, y de hecho así ha ocurrido, como ámbito de control político y debate social sobre la problemática ambiental.

Por esa razón, una consecuencia adicional de su operación permanente es su contribución al desarrollo de una política ambiental de Estado. Ciertamente el dinamismo del CONAMA ha dependido del interés de la administración de turno para llevar adelante su misión. Pero los gobiernos debieron garantizar cuando menos la celebración de sus reuniones periódicas y ordinarias. Ello permite el ejercicio de ese contrapeso intragubernamental y aporta cierta garantía de continuidad para iniciativas que podrían sucumbir con los cambios de gobierno. Además, la representación social neutraliza la volatilidad que introducen los cambios de gobierno. Los procesos de diálogo han requerido y también inducido una transformación en la posición de los actores civiles ante la política pública. Así como documenta Teixeira (2001) los movimientos ecologistas de Brasil han transitado desde posiciones de denuncia y discursos “idealistas y genéricos” hasta la ejecución de proyectos concretos al participar plenamente en forma “intensa y crítica” en las múltiples instancias institucionales participativas.

Consolidación democrática

La contribución de los medios deliberativos para consolidar la democracia ha sido desde el comienzo el centro de esta reflexión. La ampliación de los espacios de participación ciudadana mejora cualitativamente la capacidad de representación de intereses y la calidad de respuesta pública a las demandas sociales. Es notable cómo el modelo de transición negociada en Brasil supuso un recurso amplio de formas diversas de participación social en las decisiones públicas. Desde el gobierno local hasta el federal, desde los consejos ambientales a los dedicados a la salud y la educación, la apertura del sistema institucional para la participación ciudadana contribuye al fortalecimiento de los patrones de gobernabilidad ya que obliga a una mejor presentación y organización de las demandas sociales y garantiza avances en la calidad de respuesta del sistema institucional.

Como lo señala Raichelis (2000) en su análisis de los Consejos de Asistencia Social, pero aplicable por entero a la experiencia del CONAMA: “El ejercicio de la participación civil en los consejos demanda la discusión y la formulación de propuestas alternativas que modifiquen cualitativamente las respuestas a las necesidades sociales (...). Esas experiencias demuestran que no se cuestiona solamente la forma en que se toman las decisiones en el seno del Estado, sino también las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en el campo de las políticas públicas”.

En la experiencia del CONAMA se destacan, como contribución al fortalecimiento de la democracia deliberativa en la generación de políticas públicas, dos aspectos. En primer lugar la capacidad de vislumbrar y mantener un ámbito técnico de negociación, respecto de una problemática social y económicamente conflictiva. En segundo lugar, la relatividad de la regla de la mayoría que permitió que, en condiciones de participación minoritaria, los actores civiles encuentren más motivación en la permanencia en el mecanismo que en su denuncia o retiro del mismo. En otras palabras, la calidad de la negociación no se compromete por los límites de la representación. Aún así, no se ha perdido la oportunidad para avanzar, en correspondencia con las exigencias del entorno, y mejorar el equilibrio en la compo-

sición de los actores. Las resoluciones del CONAMA son producto de votaciones, pero ante todo han sido generadas en un ánimo conciliador, con un debate abierto y una discusión apasionada, interesada y racional. De ahí su longevidad y la legitimidad de su gestión.

REFERENCIAS

- Ackerman, B. 1998. "¿Por qué dialogar?". En *Metapolítica*, 2 (6): 207-222.
- Elster, J. (Compilador). 2001. *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Habermas, J. 1999. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- _____. 2001. *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Junqueira, J. C. 2002. "Os Conselhos Ambientais Estaduais e Municipais e Seus Resultados". En *Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. Primera parte. Brasília: BID.
- Mattos de Lemos, H. 2002. "O Sistema Nacional de Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente no Brasil: Seu Impacto na Qualidade de Vida". En *Diálogos de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros*. Primera parte. Brasília: BID.
- Raichelis, R. 2000. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social. Caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez.
- Ribeiro, V. M. 2001. "Teoria Democrática e Conselhos de Política Social". En Maria Inés Souza Bravo y Potyara A. P. Pereira (Orgs.). *Política Social e Democracia*. São Paulo: Cortez.
- Teixeira, E. 2001. *O Local e o Global. Limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez.

Página en blanco a propósito

Reflexiones finales

Carlos Sojo

¿QUÉ ES DIÁLOGO SOCIAL?

Preguntarse sobre la naturaleza de los procesos que se han denominado de diálogo social es un propósito al que este libro pretende dar respuesta. Los diferentes capítulos mostraron como características de este fenómeno sociopolítico su diversidad y heterogeneidad. Los diálogos son procesos anclados en experiencias históricas y definidos por las dinámicas nacionales. En consecuencia, debe eludirse la tentación de establecer modelos para generalizar algunas semejanzas donde la riqueza de lo diverso es un elemento central.

Conviene, sin embargo, intentar algún orden para dilucidar una preocupación central: los mecanismos que conducen a la ampliación de la participación social en los procesos de toma de decisiones no son una amenaza a las instituciones de la democracia representativa sino que se trata de instrumentos complementarios orientados a mejorar la eficiencia de la gestión pública y atender las expectativas políticas de la ciudadanía.

Los diálogos sociales son ámbitos deliberativos, es decir, espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y la elección de políticas. Eventualmente, no todo espacio deliberativo tiene la intención de influir cabalmente en el proceso de toma de decisión. Es por eso que a estos diálogos acuden actores que representan sectores sociales del ámbito no gubernamental. Por ende, el grado de participación de actores gubernamentales es diferencial y no condicional.

Los diálogos sociales son, además, ámbitos de jerarquía limitada, donde la acreditación horizontal domina por sobre las fórmulas tradicionales de administración del poder. Con frecuencia los mecanismos de diálogo presentan formas de organización y dirección que han sido acordadas previamente por las partes.

En el plano socioterritorial, estos procesos tienen una vocación nacional y subregional, mucho más acentuada que formas transnacionales o regionales que puedan manifestarse. Este es un rasgo característico de los procesos de diálogo social que enuncia su dependencia y su alcance político limitado. Empero, es importante reconocer la relevancia en el contexto actual, determinado por el estable-

cimiento de acuerdos comerciales y de integración entre Estados, de los mecanismos de diálogo, pues pueden coadyuvar a la resolución de controversias y a la adopción de nuevas iniciativas más allá de los objetivos propiamente gubernamentales.

Para comprender los alcances de estos procesos es preciso contrastarlos con otras formas de participación social en la toma de decisiones. En primer lugar, se distinguen de los parlamentos y los concejos municipales y locales por el carácter no electoral de sus miembros. Esto significa que a los procesos de diálogo social acuden delegados que pueden o no responder a agrupaciones sociales cuantitativamente representativas. De esto se derivan ventajas y limitaciones en relación con los parlamentos y los concejos. Por un lado toda representación en el diálogo social es corporativa en tanto los delegados expresan el punto de vista particular de la entidad o asociación de la que son miembros, a diferencia de los representantes electos que provienen de partidos políticos que a lo sumo distinguen circunscripciones territoriales en las que se representan intereses sociales heterogéneos. Por otro lado, la acreditación delegada en tanto no se rige por procedimientos de escrutinio electoral es cuestionable y limitada en sus alcances. Sin embargo, siempre puede argumentarse que determinados sectores están subrepresentados o sobrerrepresentados, como se examina en los capítulos del libro y en los desafíos que se enuncian líneas abajo.

En segundo lugar, si bien los diálogos sociales son una forma de participación ciudadana en la toma de decisiones o en la identificación de preferencias, no son lo mismo que las ideas de participación social y celebración de consultas a la sociedad que abundan en los planes de desarrollo. Pueden distinguirse porque estas ideas se refieren a procesos acotados, a menudo relacionados con la ejecución de proyectos de desarrollo específicos, son convocadas por el donante o la institución financiera y establecen términos de referencia sobre el tiempo, el contenido y la intensidad de la participación. Todos estos aspectos no están contenidos en las experiencias que en el libro se definieron como diálogo social.

Finalmente, los procesos de diálogo social a menudo aspiran menos a la formación de consensos que al establecimiento de acuerdos concertados. El consenso supone la aceptación tácita por parte de todos los participantes de una decisión determinada, lo que da lugar a la posibilidad de veto para cada uno de los delegados. La idea de concertación, en cambio, se refiere a la posibilidad de administrar acuerdos básicos sobre materias que pueden suscitar controversia pero que al mismo tiempo permiten espacios de consentimiento; por ejemplo, puede haber acuerdo sobre la necesidad de ampliar inversiones públicas en áreas sociales, pero divergencias en relación con territorios prioritarios, destinos sectoriales o límites del aumento.

DIÁLOGO SOCIAL Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Ante experiencias de diálogo social es frecuente escuchar críticas en torno a los peligros de restauración de formas autoritarias de participación que, impelidas por un espíritu igualitario y plural, han conducido en la historia reciente a incruentas prácticas políticas absolutamente distantes de la democracia. El riesgo de la representación autoasumida o delegada por un poder superior es real. Por eso es preciso distinguir plenamente la capacidad de las dinámicas de diálogo social para fortalecer el proceso democrático. En tal dirección es importante establecer distancia respecto de ciertas “verdades”, es decir razones incontrovertibles que en la práctica

política no resultan tanto. Es necesario reconocer que no todo acto o expresión de la gestión representativa es democrática *ex ante*. En otras palabras, debe cuestionarse la presunción normativa de que el acto futuro de los gobernantes electos y los representantes estará siempre legitimado por su condición electoral independientemente de su contenido. De hecho los problemas de gobernabilidad democrática en América Latina están frecuentemente relacionados con la erosión de la confianza ciudadana en los dirigentes políticos, después de que transcurrido el compás de espera pos-electoral, los rendimientos sociales de las decisiones políticas no resultan satisfactorios para amplios grupos de la población.

La representación política se ejerce en América Latina en condiciones de limitada consolidación institucional producto de la confluencia de un abigarrado conjunto de factores. Algunos de orden interno político tienen que ver con el déficit de representación que es consecuencia del distanciamiento entre los partidos políticos y los intereses sociales. No hay partidos si no existe capacidad de transmisión de intereses sociales colectivos. No obstante, en la región han proliferado mandatos electorales exitosos que responden a aspiraciones personales de los candidatos o a expectativas de reelección de oficiales en servicio, lo que algunos han denominado *partidocracia* o *profesionalización de la política*. Otros se relacionan con la disminución del ámbito de decisión sujeto a escrutinio democrático como sucede, por ejemplo, con la derivación tecnocrática que ha limitado entre otras cosas la discusión política de las opciones de reforma económica.

Hay también factores externos que limitan la calidad de la representación. Principalmente los de desterritorialización de procesos económicos y sociales en el contexto de la globalización. Los flujos de inversión financiera son el ejemplo más clásico de este tipo de procesos, que disminuyen el campo democrático de elección y afectan el nivel de legitimación de los Estados. Cuando los calificadores de riesgo definen una situación de alto riesgo se genera una espiral de acontecimientos que puede tener graves implicaciones para la calidad de la vida democrática. Incluso en condiciones de bonanza un tipo de dinamismo económico altamente concentrador de los ingresos tampoco contribuye a fortalecer el entusiasmo ciudadano por el funcionamiento de los sistemas políticos. La razón en última instancia es que el escrutinio electoral concierne a representantes políticos y no a modelos de crecimiento y en consecuencia se produce un juicio negativo sobre la democracia, que indicadores como Latino-barómetro registran con regularidad.

Otros factores externos se relacionan con las prácticas criminales y actos de corrupción en la gestión pública en todos los niveles de decisión. Por esta razón, la representación política en las sociedades latinoamericanas muestra en la actualidad importantes deficiencias que no permiten equiparar representación y democracia. Como tampoco es posible afirmar que las experiencias de diálogo social suponen lesión a la forma representativa del régimen democrático, tanto los sectores de la sociedad civil, el ámbito político, la cooperación internacional y los organismos multilaterales han observado la necesidad de ampliar los espacios de discusión de los asuntos públicos. Cuando estos diálogos tienen relación estrecha con proyectos locales o específicos, no parecen suscitar ninguna preocupación en relación con el carácter del régimen político. Sin embargo, cuando desbordan los límites locales y de proyectos y se localizan en discusiones estratégicas de alcance nacional emerge la preocupación por la duplicación de funciones y la competencia con las instituciones del régimen representativo.

Por una parte, es clara la necesidad de ampliar el espectro deliberativo tanto de los espacios como de los actores ante la debilidad de las instituciones democráticas

en la actualidad de América Latina. Por otra parte, es evidente que el vínculo legislativo y partidario es una condición indispensable para el buen desempeño de las experiencias de diálogo social. Eventualmente toda forma de diálogo social se vinculará con las prácticas y los intereses de partidos políticos y parlamentos. Y aunque es evidente que la ciudadanía todavía otorga respaldo electoral a los partidos y con ello garantiza la continuidad institucional mínima, es también claro que los partidos y parlamentos no muestran demasiado interés ni confianza en los mecanismos de diálogo.

Por eso el desarrollo de experiencias futuras de diálogo social deberá tener en cuenta estos factores a fin de mejorar la calidad de la gestión representativa en los partidos políticos y parlamentos.

Tres caminos se muestran prometedores en la interacción entre deliberación civil y política, diálogo social y democracia representativa. En primer lugar, los partidos políticos pueden beneficiarse con los efectos positivos de las discusiones en los diálogos sociales. En los últimos años la dinámica partidaria quedó relegada a cuestiones electorales, mientras que las tareas de la alta política (la definición de estrategias de largo plazo producto del encuentro de intereses y posiciones divergentes) se desplazó a prácticas marginales. Por esa razón una parte importante de los esfuerzos de los diálogos sociales se centró en la definición de horizontes estratégicos de largo plazo, proyectos de nación o país y acuerdos nacionales. Los partidos pueden tomar parte activa en estas prácticas y no solamente adoptar los avances allí generados sino contribuir a un mejor decantamiento de sus condiciones de viabilidad. Especialmente si se considera que entre sus filas se encuentran personas que ejercieron el poder y conocen de primera mano los alcances y las limitaciones de la gestión pública.

En segundo lugar, los parlamentos pueden aprovechar los avances de los procesos de diálogo social para elegir caminos o proyectos que cuentan con amplias posibilidades de apoyo social. A menudo las experiencias de diálogo social dibujan una agenda de prioridades que puede o no coincidir con las cuestiones llevadas al conocimiento de los parlamentos. Pero la incorporación de esas agendas en la corriente legislativa puede favorecer la valoración ciudadana sobre el quehacer parlamentario. Por tanto, hay ventajas en la formación de consensos previos fuera del ámbito parlamentario, así como en las ganancias de legitimidad debidas a la incorporación en el parlamento de cuestiones formuladas en ámbitos de la sociedad civil.

Finalmente, los procesos de diálogo social pueden apoyar las acciones del Poder Ejecutivo al crear condiciones para la evaluación y control social de estrategias de desarrollo y su implementación.

DESAFÍOS PARA LAS EXPERIENCIAS DE DIÁLOGO SOCIAL

La convocatoria y la ejecución de procesos de diálogo social no es una decisión sin consecuencias. Abrir el ámbito deliberativo para trascender prácticas legislativas y partidistas donde la discusión abierta y el ánimo negociador y conciliador no están siempre presentes, puede ser una acción complicada para gobiernos habituados a limitados escrutinio e interacción con la ciudadanía. Pero las ganancias potenciales en el corto y largo plazo pueden ser muchas, especialmente al fortalecer los mecanismos institucionalizados de solución de conflictos que mitiguen la recurrente tensión debilita los mandatos gubernamentales.

El equilibrio y la ponderación son tácticas oportunas para el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social. Una sobreconvocatoria puede conducir a la pér-

dida de valor real, disminuir el interés de los actores relevantes para tomar parte en los procesos o impedir que los mismos avancen efectivamente más allá de los ejercicios puramente retóricos en los que terminan algunas de estas experiencias. Demasiadas expectativas en los resultados de estos procesos también pueden ampliar los riesgos de frustración especialmente debido a las dificultades ya comentadas para encadenar los procesos de diálogo social con las decisiones prácticas de legisladores y gobernantes.

Tres aspectos pueden ser de particular relevancia en la ponderación de los desafíos para consolidar los diálogos sociales y su capacidad de contribuir a la toma de decisiones y al fortalecimiento de la democracia. Primero, articular los costos y objetivos de estas iniciativas. Segundo, controlar las tendencias a la anomia, la revolución de las expectativas y la sobrecarga de demandas al Estado. Tercero, contener el riesgo de que los procesos sean cooptados por minorías con poder.

El primer aspecto no es trivial ya que lo barato probablemente será precario en su contribución. Más allá del tiempo que dediquen los delegados a sus funciones en el diálogo, es poco factible que las contribuciones para su trabajo se desprendan de las organizaciones gubernamentales y la cooperación internacional. Es importante generalizar la idea de que los costos del diálogo son inversiones rentables para mejorar la calidad del proceso de decisión y fortalecer la legitimidad social de las acciones gubernamentales. El problema radica en que al salir de la discusión general sobre posiciones y visiones del futuro del país que no implican mayores necesidades de información, los procesos de diálogo se complican en cuanto al costo y operación conforme se reduce su alcance y se avanza hacia implicaciones prácticas más inmediatas. La necesidad de información, criterios técnicos y tiempos de debate puede conducir a una exponencial ampliación del costo.

La segunda cuestión alude al problema del vínculo entre expectativas, demandas sociales y respuestas públicas. A partir de la propuesta de la Comisión Trilateral sobre la ingobernabilidad de las democracias en los años setenta, la sobrecarga de demandas al Estado ha ocupado buena parte de la atención de los encargados de formular políticas. Este aspecto no es menor dado que en la actualidad domina la creencia que el mantenimiento de los equilibrios fiscales, logrado por medio de políticas austeras en el gasto, supone una cuidadosa ponderación de las necesidades sociales que pueden ser satisfechas con recursos fiscales.

Los procesos de diálogo no siempre conducen al aumento de las expectativas sociales sino que eventualmente estimulan la ampliación de la voz de los distintos actores y les otorgan una oportunidad para expresarla. Es evidente que la demanda social crea una expectativa de satisfacción, pero en el juego democrático el equilibrio no se logra por medio de la atención exhaustiva de todas las necesidades sino de su procesamiento democrático. El Estado no puede satisfacer todas las expectativas sociales, pero debe dejar constancia de que todas aquellas, que son legítimas, tienen posibilidades de ser satisfechas en el tiempo.

Por ello es esencial la concurrencia de tres ingredientes en la administración de decisiones en asuntos de política pública. Primero, el imperativo de reconocer la pluralidad de actores y necesidades sociales. Los Estados que solamente reaccionan al acuerdo corporativo tripartito asociado al mundo del trabajo, dejan de lado problemáticas y grupos sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad. Ignorar o no ofrecer horizontes razonables de satisfacción a las necesidades sociales relacionadas con género, etnia y raza, edad, creencias religiosas, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas. Desconocer esa pluralidad no hace desaparecer tales necesidades sociales, pero incorporarla gradual y activamente en el marco de decisión institucional es una

forma de consolidar la democracia y modernizar el Estado. Los procesos de diálogo son espacios privilegiados para relevar tales cuestiones.

Segundo, los mecanismos de decisión en su conjunto y los procesos de diálogo social, en particular, deben ser transparentes para la ciudadanía. Lo más perjudicial para la democracia no son las acciones distributivas siempre complejas y limitadas, sino la ignorancia ciudadana sobre el procedimiento aplicado para llegar a una decisión. El conocimiento previo de los ciudadanos sobre los aspectos que involucra una decisión de política pública –desde la definición del problema hasta la asignación presupuestaria y el control de los resultados de la política– es esencial para el fortalecimiento de la confianza en la política. Los mecanismos de diálogo social ofrecen condiciones óptimas para ampliar la transparencia de la función pública porque suponen una suerte de entrenamiento de actores sociales y líderes en asuntos de interés general. Pueden convertirse en instrumentos de verificación, espacios para la rendición de cuentas y complemento de ámbitos institucionales representativos constituidos. En este sentido, contribuyen a redefinir la rendición de cuentas y pueden convertirse en un instrumento para pasar de la práctica actual (la entrega unilateral de información sobre decisiones y políticas públicas por parte del Estado) a un intercambio más horizontal donde la población tiene poder de interpelación. De ello se sigue que transparentar y perfeccionar los mecanismos públicos de rendición de cuentas permite avanzar en consonancia con el fortalecimiento o la instalación de procesos de diálogo.

Tercer ingrediente, la disposición de información de la sociedad para conocer los problemas, las opciones para enfrentarlos y las decisiones gubernamentales. En general los gobiernos informan de diversas maneras a la ciudadanía sobre su quehacer. Sin embargo, hay graves deficiencias en la entrega de información útil para la toma de decisiones. Este tipo de información no se refiere solamente a resultados positivos de gestión de políticas públicas (centro de la oferta de información de los gobiernos) sino particularmente a metas no cumplidas, obstáculos para la gestión y problemas no resueltos. Los mecanismos estables e institucionalizados de diálogo social crean condiciones favorables para mejorar el flujo y la calidad de información desde el Estado a la sociedad y ampliar la capacidad ciudadana en el uso de esos informes.

El último aspecto en relación con los desafíos futuros de los procesos de diálogo social está asociado con el control de los riesgos de cooptación autoritaria. Es evidente que los mecanismos de diálogo están sujetos a procesos imperfectos de selección de delegados. Por esta razón, es importante advertir que en esta materia lo esencial es la multiplicación y no la agregación. Se tiende a pensar que la proliferación de espacios de diálogo social disminuye su validez y su eficiencia en los procesos políticos, pero aun cuando ello pueda ser cierto para circunstancias sociales e históricas concretas en términos generales puede ser un buen recurso para enfrentar los límites de la selección imperfecta. Esta proliferación permitirá crear condiciones de especialización sectorial, acordes con las divisiones administrativas que organizan las políticas públicas, por ejemplo; puede al mismo tiempo favorecer una mejor distribución de las delegaciones sociales, lo que disminuye la tendencia a la representación corporativa. Del mismo modo, aceptar que la dinámica de diálogo social puede ser amplia y sectorial, permite plantear la importancia de la cuestión territorial, lo que da lugar a la emergencia de sistemas locales de diálogo donde los asuntos sometidos a discusión convocan comunidades territorialmente definidas y con parámetros diferentes de los establecidos en el seno de los gobiernos locales o los sistemas regionales de planificación.

Por último, es necesario reflexionar sobre la expansión de la ética del diálogo social en todo orden de acciones orientadas a la transformación humana. Los prerequisites éticos del diálogo son consustanciales con la democracia y por tanto para la convivencia pacífica. El reconocimiento de los otros, de sus intereses y sus necesidades puede convivir con la idea de que en tal diversidad, y no en su desconocimiento o la imposición de razones parciales de homogeneización social, reside la construcción de ciudadanía y comunidad. La convivencia en la diversidad y la identificación del interés común entre todo orden de necesidades sectoriales y concretas son los logros de una ética del diálogo que afirma la inclusión social y la estabilidad democrática. Y como es ya innegable, la equidad y la libertad política son esenciales para el crecimiento económico y el bienestar material.

Página en blanco a propósito

Esta edición se terminó de imprimir en diciembre de 2005.

ESTADO Y SOCIEDAD CIVIL

Cada día se vuelve más urgente establecer procesos de diálogo entre el Estado y una amplia base de representantes clave de la sociedad civil. A partir de dicha necesidad, y a la luz de experiencias vividas en algunos países de América Latina, este libro se propone dar cuenta del funcionamiento de esos espacios de discusión y participación pública que pueden abrir un camino conjunto para resolver problemas y emprender reformas sostenibles a largo plazo.

Con la iniciativa del ex presidente Aylwin llevada a cabo en Chile como hecho inaugural, en los distintos capítulos se presentan además los casos de Costa Rica, Honduras, Bolivia, Perú y Brasil. Así se comprueba cómo el diálogo social mejora la eficiencia de la respuesta pública para atender las expectativas de la ciudadanía y le permite a esta influir no sólo en la identificación de preferencias sino también en la toma de decisiones.

En los diferentes capítulos se reflejan la heterogeneidad y la riqueza de estos procesos, cada uno definido por su contexto histórico y sometido a las dinámicas propias de cada país, al tiempo que se extraen valiosas enseñanzas para el desarrollo de experiencias futuras. Finalmente se busca demostrar la importancia de tener en cuenta la voz de la diversidad para lograr mejoras sostenibles en la calidad de vida de todos los sectores de la sociedad.

Con todos los elementos mencionados, este libro tiene por objeto invitar a una reflexión sobre las recientes experiencias de diálogo y formación de consensos en la región, y a partir de allí promover al diálogo social como una herramienta fundamental en el fortalecimiento del proceso democrático y del desarrollo socioeconómico de los países.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
www.iadb.org/pub

ISBN 1-59782-008-3



9 781597 820080

9 0000

