

Hacia una ruta de diálogo social en la región Americana. Aprendizajes para la seguridad social

Dennis P. Petri, PhD
Primera edición



CISS
CONFERENCIA INTERAMERICANA
DE SEGURIDAD SOCIAL



CIESS
CENTRO INTERAMERICANO
DE ESTUDIOS DE SEGURIDAD SOCIAL



Dennis Paul Petri, PhD

Mexicano - Holandés - Costarricense. Politólogo, consultor internacional e investigador. Director Internacional del Instituto Internacional de Libertad Religiosa. Fundador y Académico del Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina. Director Ejecutivo de la Fundación Plataforma para la Transformación Social. Profesor de Relaciones Internacionales y Jefe de la Cátedra de Humanidades en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (Costa Rica), Profesor de Negociación Internacional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede Costa Rica) y Profesor del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social. Previamente laboró para la Universidad de La Haya de Ciencias Aplicadas (Países Bajos), la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano de Costa Rica, el Consejo Económico y Social de los Países Bajos y el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia. Doctor en Filosofía Política de Vrije Universiteit Amsterdam, Países Bajos. Master en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) y Máster en Política Comparada con especialidad de la misma institución. Becario de excelencia del gobierno francés (2006-2010). Profesor invitado de Bar-Ilan University (Israel) y Regent's Park College, University of Oxford (Reino Unido). Ha publicado sobre libertad de religión, religión y política, diálogo social, reforma parlamentaria y asistencia democrática. Ha comparecido en los parlamentos de Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, México, Costa Rica y Nicaragua y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**HACIA UNA RUTA DE
DIÁLOGO SOCIAL EN LA
REGIÓN AMERICANA**
Aprendizajes para la seguridad social.

Dennis P. Petri, PhD

Primera Edición

368.40980 / P495h 2022

Petri, Dennis P.

Hacia una ruta de diálogo social en la región americana: aprendizajes para la seguridad social / Dennis P. Petri. -- México: CIESS, 2022. 62 p.: il.; 28 cm.

Bibliografía p. 60-62

1. Seguridad social – América Latina. 2. Diálogo social. 3. Sociedad civil – América Latina. I. Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

Biblioteca CIESS

Primera edición 2022

© Dennis P. Petri, PhD

© CIESS

Queda prohibida la reproducción total o parcial de este libro, por cualquier proceso reprográfico o fónico, por fotocopia, microfilme, offset o mimeógrafo, sin previa autorización del editor.

CIESS

Directora:

Daisy Corrales Díaz

Comité editorial:

Leticia Treviño Saucedo

Irma Juárez Pérez

Wendolyn Bravo Zurita

Diseño de carátula y publicación

electrónica: Arturo David Navarrete Flores

ÍNDICE

Introducción	6
Antecedentes	6
Contenido	7
Diálogo social y seguridad social	8
Agradecimiento	8
CAPÍTULO 1. Organización política y socioeconómica de América Latina ..	9
Contexto político	10
Marco institucional de los países latinoamericanos.....	10
El balance de tres décadas de democracia.....	12
Descontento social e inestabilidad política.....	13
Contexto socioeconómico.....	17
CAPÍTULO 2. Democracias, sistemas políticos y diálogo social.....	20
Marco analítico: los sistemas políticos y el diálogo social.....	21
El lugar del diálogo social en los sistemas políticos.....	21
Actores estratégicos del diálogo social.....	23
Marcos institucionales para el diálogo social	25
El diálogo social desde la perspectiva neerlandesa.....	28
La democracia de consenso	28
La Fundación del Trabajo	29
El Consejo Económico y Social.....	30
Cultura política de América Latina	33
Condiciones para el éxito del diálogo social	35
CAPÍTULO 3. Empoderamiento de la sociedad civil.....	37
Composición de la sociedad civil en América Latina	37
Descripción general de la estructuración de la sociedad civil.....	38
Movimientos sociales	39
Las causas del empoderamiento de la sociedad civil.....	40
Representación efectiva de la sociedad civil	41
La legitimidad de la sociedad civil: posibilidades de representación en un Consejo consultivo socioeconómico	41
Actitud de la sociedad civil	43
CAPÍTULO 4. Marco institucional del diálogo social en América Latina ...	44
Participación en el diagnóstico y la definición de la agenda.....	45
Participación en el proceso de formulación y toma de decisiones	48
Diálogos nacionales y procesos de consulta.....	49
Plataformas de consulta institucionalizadas y Consejos económicos y sociales.....	52
Participación en la aplicación y evaluación	56
CAPÍTULO 5. Conclusiones: factores de éxito del diálogo social	58
Bibliografía.....	60

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

En esta obra convergen los resultados de varios proyectos de investigación y de consultoría en los que he tenido la oportunidad de participar en los últimos quince años. En el año 2007, fui uno de los coordinadores de la investigación “Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central”, un proyecto de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, que contó con el financiamiento de la Fundación Carolina. En esta investigación, realizamos, entre otras cosas, un diagnóstico empírico de la participación de colectivos sociales en las políticas públicas en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, así como una reflexión sobre los incentivos institucionales necesarios para que nuestras democracias puedan tomar en cuenta de forma adecuada las demandas de la ciudadanía.

Luego, en el año 2008, desarrollé un informe encargado por la Secretaría General del Consejo Económico y Social de los Países Bajos (Social-Economische Raad, SER), que tenía como doble objetivo de evaluar los esfuerzos que había realizado esta institución para responder a solicitudes de información provenientes de países latinoamericanos sobre el funcionamiento de la economía consultiva neerlandesa (incluyendo misiones técnicas a Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Chile, Brasil), así como de sistematizar los principales aprendizajes de la experiencia neerlandesa en materia de diálogo social para su aprovechamiento en nuestra región.

Posteriormente, seguí dándole pensamiento al tema del diálogo social desde la perspectiva aca-

démica. Profundicé mi reflexión sobre el diálogo social en diversas publicaciones, pero el tema también ocupa un lugar central en muchos de los cursos que imparto en diversas instituciones, incluyendo la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología de Costa Rica, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad de la Haya de Ciencias, y el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social.

A nivel de incidencia política, tuve el privilegio de comparecer ante la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica para exponer sobre el tema. También lo agendé en la Red Euro-Latinoamericana de Parlamentarios para la Efectividad del Desarrollo, una iniciativa impulsada desde la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, cuando me correspondió ser su primer Secretario. En diversas consultorías, para clientes como la Organización Internacional del Trabajo, el Instituto Neerlandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, siempre traté de aprender más sobre los factores de éxito del diálogo social y cómo se puede promover.

Ahora, el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS) de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), representada por una excelente directora, la Dra. Daisy María Corrales Díaz, me brinda la oportunidad de retomar este apasionante tema de la perspectiva de la seguridad social. En la línea de la misión del CIESS de fortalecer las instituciones de seguridad social americanas, el presente libro es una contribución a la reflexión continua en

su seno sobre la mejor forma de garantizar que el diálogo social incorpore a todos los actores y que se cuente con una estrategia que garantice la incorporación de los criterios en la toma de decisiones orientada a las necesidades sentidas.

CONTENIDO

Este libro establece una ruta para el diálogo social en la región americana. Aunque es aplicable a una amplia gama de escenarios, es de suma relevancia para las instituciones de la seguridad social. El libro describe los determinantes institucionales, políticos y culturales de un diálogo social exitoso. También brinda pistas para lograr una adecuada institucionalización del diálogo social. Y es que, independientemente de la forma que adopte, el diálogo social es la única forma para que se puedan implementar reformas a nuestros sistemas de seguridad social que sean verdaderamente inclusivas y representativas de los intereses de la sociedad civil.

Para contextualizar el objeto de estudio, primero se dará un panorama general de la estructura política y socioeconómica de América Latina, mostrando la necesidad de promover el diálogo social, como una herramienta esencial para lograr varios objetivos interrelacionados, entre ellos y con la seguridad social: garantizar la paz social, profundizar la calidad democrática y potenciar el desarrollo económico.

Los capítulos siguientes de este libro analizarán más ampliamente el diálogo social en América Latina. En la presentación del marco conceptual de esta investigación, se prestará atención a la economía consultiva neerlandesa como ejemplo comparativo. Si se quiere implementar el diálogo social en nuestros países, es válido aprovechar los aprendizajes de otros casos, aunque no se pueden

replicar sin primero adaptarlos al contexto local. El modelo neerlandés, por más laudable que sea, no es normativo, sino solo una fuente de inspiración. En la práctica, no funciona tan bien como se podría idealizar, o al menos no todo el tiempo. Además, el diálogo social no ofrece soluciones modelo. La organización de este diálogo social debe adaptarse al contexto histórico y cultural específico del continente y de los países específicos, prestando atención al equilibrio de poder existente, la composición de la sociedad civil, el marco institucional y la cultura política imperante.

Posteriormente, se analizará el empoderamiento de la sociedad civil en América Latina, con especial atención a la composición de la sociedad civil. A continuación, se discutirán las formas, mecanismos e instituciones del diálogo social en ese continente. El capítulo final hará un balance de las oportunidades y posibilidades para el diálogo social en América Latina y brinda recomendaciones para que las instituciones públicas puedan contribuir de manera más efectiva a promover el diálogo social.

Finalmente, el epílogo de este libro, escrito por la Dra. Daisy Corrales, brinda una reflexión sobre la aplicación del diálogo social al ámbito particular de la seguridad social.

El continente sigue buscando la fórmula para dar cabida a todas sus contradicciones y encauzar o absorber los conflictos sociales. En el proceso de democratización en América Latina – muy avanzado en muchos países pero que parece tambalearse en otros – el diálogo social parece ser una necesidad absoluta. Sin embargo, implementar el diálogo social no es una tarea fácil, porque Latinoamérica es el continente con mayores contradicciones socioeconómicas. La inestabilidad política no es una buena condición para el desarrollo socioeconómico. El diálogo social en sí

mismo es un mecanismo para resolver conflictos y llegar a orientaciones políticas comunes, pero también es difícil que despegue en esta situación. Si se cumplen una serie de condiciones básicas, el diálogo social ciertamente puede contribuir al desarrollo socioeconómico sostenible a largo plazo en América Latina.

DIÁLOGO SOCIAL Y SEGURIDAD SOCIAL

El diálogo social puede definirse como la concertación entre instituciones representativas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) y organizaciones de la sociedad civil (patronos y sindicatos, o ampliado a otras “fuerzas vivas” de la economía) para el desarrollo conjunto de diagnósticos sobre problemas sociales y la búsqueda de consensos para atenderlos. El diálogo social puede aplicarse a cualquier ámbito de las políticas públicas, pero su principal cometido corresponde a las áreas centrales de la seguridad social, es decir la salud, las pensiones y los seguros laborales.

En años recientes, el CIESS se ha empeñado en estimular el diálogo social en la región a través de varias iniciativas. Por ejemplo, del 23 al 27 de agosto de 2021, facilitó una serie de mesas de trabajo con ejecutivos de la seguridad social para la realización de un análisis sobre el desarrollo de la pandemia y la respuesta de los institutos de seguridad social de la Región Americana.

Cuando sirvió como Ministra de Salud en el gobierno de la República de Costa Rica, la Dra. Daisy Corrales, ya había tomado la iniciativa de desarrollar un Diálogo Nacional para el Fortalecimiento del Seguro de Salud Costarricense en el Contexto de la Salud Pública (2014) que contó con una gran participación de la sociedad civil y que tuvo una incidencia notable en las políticas públicas del sector.

AGRADECIMIENTO

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para agradecer a la Dirección Ejecutiva del CIESS por las oportunidades que me ha brindado de ser profesor en su institución y de desarrollar esta publicación. También me gustaría agradecer Christy Quesada, Marcela Bordón y Omar Alfaro por sus contribuciones en la elaboración de este libro.

CAPÍTULO 1.

ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y SOCIOECONÓMICA DE AMÉRICA LATINA

La historia de América Latina se ha caracterizado por guerras civiles, golpes de Estado, ambiciones personales, incompetencia gubernamental, dictaduras militares, guerrillas y otras realidades que han contribuido a la aparición de una cultura política autoritaria con una concentración piramidal del poder, la exclusión de determinadas poblaciones de los procesos de decisión política, la intolerancia, el debilitamiento del Estado de Derecho, la ausencia de pluralismo democrático y una tendencia “natural” a la resolución violenta de los conflictos. Es este estereotipo que ha llevado al politólogo Alain Rouquié calificar a América Latina como el “Extremo Occidente”, un continente que en muchos aspectos se parece a Europa Occidental, pero en el que muchas tendencias políticas y sociales parecen tener lugar de forma mucho más intensa (y a menudo violenta), y donde muchos fenómenos políticos europeos parecen repetirse a una escala mucho mayor: populismo, autoritarismo, militarismo... (Rouquié, 1987).

A pesar de sus generalizaciones y exageraciones, el continente posee muchos rasgos que lo caracterizan en su conjunto. Al mismo tiempo, América Latina es un continente que destaca por sus experimentos creativos en materia de desarrollo sostenible y democracia participativa, así como muchos países parecen estar avanzando lentamente hacia mayores niveles de desarrollo.

América Latina es un continente de contrastes, en diferentes niveles: mucha frustración social pero con una sociedad civil débil al mismo tiempo

que se encuentra emergiendo, mucha violencia pero pocas guerras, modernismo arquitectónico y condiciones de vida precarias, un sector agroindustrial competitivo y agricultores sin tierra, mestizaje cultural y racismo, expresiones políticas tradicionales (clientelismo, populismo) y formas innovadoras de democracia participativa, una participación desigual en el mercado internacional y el éxito del comercio justo (Dabène, 2006).

Por supuesto, América Latina no debe considerarse como un todo unificado y tampoco debe pasarse por alto el contexto específico de cada país. Especialmente entre Centroamérica y Sudamérica, existen grandes diferencias culturales y políticas. Dentro de Sudamérica, los Andes son bastante diferentes de los países del cono sur, especialmente en cuanto a la composición de la población. México y el Caribe también tienen sus propios rasgos característicos.

Sin embargo, a pesar de estas diferencias formales, las realidades de los países latinoamericanos son “genéticamente” similares y el continente forma una cierta unidad. Los países latinoamericanos comparten un bagaje histórico (colonización, guerras de independencia) y cultural común del que destacan la lengua española (sólo en Brasil se utiliza el portugués) y la religión (cerca del 70% de la población del continente es católica).

Todos los países latinoamericanos parecen caracterizarse por una especie de “efecto de convergencia”, lo que significa que muchas tendencias políticas se producen casi simultáneamente en

todo el continente. Surge una especie de movimiento ondulatorio entre el populismo, el autoritarismo y la democracia, que tarde o temprano afecta a todos los países en mayor o menor medida. Esta “dependencia conjunta” – interdependencia – se explica por el hecho de que el continente está moldeado e influenciado por los mismos acontecimientos políticos internacionales (Segunda Guerra Mundial, revolución cubana, Guerra Fría) y las mismas tendencias económicas (crisis bursátil de 1929, crisis del petróleo de 1973, consenso de Washington durante los años 80, globalización). Además, también influyen sobre ellos los procesos de integración regional y la constante presión diplomática, principalmente de Estados Unidos (Dabène, 1997).

Este capítulo describirá en primer lugar el contexto político y socioeconómico de la región, antes de profundizar en las oportunidades y posibilidades para el diálogo social – en sentido amplio – en este continente. De ello se desprende la necesidad del diálogo social como remedio (parcial) a la crónica inestabilidad política y a la injusta distribución de las oportunidades socioeconómicas.

CONTEXTO POLÍTICO

Para contextualizar el estudio de la organización política de América Latina, es necesario describir primero las principales características del marco institucional del continente. La mayor parte de los países latinoamericanos están gobernados por regímenes democráticos, tras años de autoritarismo y dictadura militar, con excepción de Cuba, y, más recientemente Venezuela y Nicaragua donde se observa un quiebre en la democracia. Unos treinta años después de la transición democrática, el balance global de la democracia no es igualmente positivo en todos los casos, y el comienzo de este

siglo está marcado por mucho descontento social e inestabilidad política.

MARCO INSTITUCIONAL DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Bajo la influencia del “efecto de convergencia” descrito anteriormente (el diseño institucional de muchos países ha sido copiado de Estados Unidos y de países vecinos), la mayoría de los países latinoamericanos adoptan un régimen político bastante similar, a saber, el régimen presidencial, lo que hace que el marco institucional imperante en esta región sea muy homogéneo.

La naturaleza de estos regímenes presidenciales difiere un poco de la de Estados Unidos, siendo la principal diferencia el sistema electoral, que en la mayoría de los países latinoamericanos es un sistema electoral de representación proporcional o una forma modificada del mismo. En consecuencia, la situación gubernamental más común en muchos países se caracteriza por gobiernos sin mayoría parlamentaria, incluso cuando las elecciones presidenciales y legislativas se celebran simultáneamente.

Durante la transición a la democracia en los años 80, catorce países latinoamericanos redactaron una nueva Constitución. Existía una conciencia generalizada de que la democratización debía apoyarse en una sólida base institucional. Sin embargo, las reformas constitucionales son muy frecuentes en el continente. Con la excepción de Panamá, estas constituciones han sido sustituidas una o varias veces y modificadas con frecuencia. El siguiente cuadro comparativo presenta algunos rasgos característicos de los sistemas políticos latinoamericanos actuales.

Figura 1
Características básicas de los regímenes presidenciales latinoamericanos

País	Estado Federal / Unitario	Sistema legislativo	Duración del mandato presidencial	Elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas	Reelección presidencial	Sistema electoral (Cámara de Representantes o equivalente) *	Número efectivo de lotes (1990-2002)**	Número efectivo de lotes (2005-2017)***
Argentina	Federal	Bicameral	4 años	Parcialmente	Sí, pero no consecutiva	RP	2,68	4,16
Bolivia	Estado unitario	Bicameral	5 años	Sí	Sí, solo una inmediata	RP	4,40	2,24
Brasil	Federal	Bicameral	4 años	Sí	Sí, solo una inmediata	RP	6,70	11,00
Chile	Estado unitario	Bicameral	4 años	No	Sí, pero no consecutiva	RP	5,04	5,78
Colombia	Estado unitario	Bicameral	4 años	No	No	RP	2,51	6,22
Costa Rica	Estado unitario	Unicameral	4 años	Sí	Sí, pero no consecutiva	RP	2,32	4,04
República Dominicana	Estado unitario	Bicameral	4 años	No	Sí	RP	2,43	2,40
Ecuador	Estado unitario	Unicameral	4 años	Sí	Sí, solo una inmediata	M	5,70	3,81
El Salvador	Estado unitario	Unicameral	5 años	No	Sí	RP	3,11	3,04
Guatemala	Estado unitario	Unicameral	4 años	Sí	No	RP	3,19	5,91
Honduras	Estado unitario	Unicameral	4 años	Sí	No	RP	2,10	2,76
México	Federal	Bicameral	6 años	Parcialmente	No	M	2,29	3,57
Nicaragua	Estado unitario	Unicameral	5 años	Sí	Sí, puede ser indefinida	RP	2,42	2,55
Panamá	Estado unitario	Unicameral	5 años	Sí	Sí, pero no consecutiva	RP	3,77	3,19
Paraguay	Estado unitario	Bicameral	5 años	Sí	No	RP	2,20	2,98
Perú	Estado unitario	Unicameral	5 años	Sí	Sí, pero no consecutiva	RP	3,50	4,25
Uruguay	Estado unitario	Bicameral	5 años	Sí	Sí, pero no consecutiva	RP	3,16	2,56
Venezuela	Federal	Unicameral	6 años	No	Sí, puede ser indefinida	RP	3,69	(sin datos)

* RP = Representación proporcional (o sistema adaptado); M = Sistema mayoritario

** Índice de número efectivo de partidos (Laakso-Taagepeera), media 1990-2002

*** Índice de número efectivo de partidos, media 2005-2017

Fuente: Alcántara, García & Sánchez, 2005; Banco Interamericano de Desarrollo, 2002; Banco Interamericano de Desarrollo 2006; Political Database of the Americas; politicacomparada.com S/F.

Aunque esto es difícil de estimar y también depende en gran medida de otros factores – el poder político del presidente, la influencia informal y el carisma personal del presidente, la capacidad de definir la agenda, los recursos financieros, la capacidad institucional, la influencia de la sociedad civil, la influencia de los medios de comunicación, etc. – la influencia formal del presidente en la producción legislativa del parlamento es relativamente limitada en la mayoría de los países, con algunas excepciones. En la práctica, sobre todo debido a los mayores poderes informales del Presidente y a la oposición parlamentaria, que suele estar muy dividida y fragmentada, la

influencia presidencial en el proceso legislativo es especialmente fuerte (Petri & Vargas, 2008).

Con cuatro excepciones – los países más grandes en cuanto a superficie del continente - todos los países latinoamericanos son Estados unitarios. El sistema legislativo es predominantemente bicameral en Sudamérica y unicameral en Centroamérica. La reelección de los presidentes – que en un principio tenía por objeto frenar los abusos de poder – es posible en cada vez más países latinoamericanos, gracias a las frecuentes reformas constitucionales. Recientemente, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y República Dominicana

permitieron la reelección (directa o indirecta) de presidentes, y en un número creciente de países, Presidentes son reelegidos a un segundo mandato. En muchos países, las grandes reformas electorales y la creciente crisis de representatividad han sacudido los sistemas bipartidistas imperantes o han aumentado seriamente la fragmentación multipartidista. El número efectivo de partidos políticos en los parlamentos latinoamericanos, tal y como se presenta aquí, es una comparación entre la media de los años 90 y la media entre 2005 y 2017. Durante el período actual, la tendencia es que aumente el número de partidos políticos con representación en el parlamento y, en consecuencia, que continúe la fragmentación de los sistemas de partidos.

La ausencia de una cultura de gobiernos de coalición significa que los gobiernos minoritarios son la regla y los gobiernos de mayoría o de coalición la excepción. Esto puede tener graves consecuencias para la gobernabilidad de los países – la gobernanza – y puede llevar a situaciones de ingobernabilidad o incluso a crisis institucionales.

EL BALANCE DE TRES DÉCADAS DE DEMOCRACIA

Costa Rica (1948) y Colombia (1958) son las democracias más duraderas de la región. (Venezuela, que tiene un régimen democrático desde el año 1959, dejó de serlo con el advenimiento del régimen Chávez-Maduro.) Durante la década de 1980, 13 países hicieron la transición a una forma de gobierno democrática. Precedida por el sur de Europa (España, Portugal, Grecia) y seguida por el antiguo bloque del Este, esta democratización forma parte de lo que Samuel Huntington (1991) ha llamado la “tercera ola de democratización”.

La República Dominicana hizo esta transición un poco más tarde, en 1996. La transición democrática de México puede fecharse en el año 2000, porque es el año en que, por primera vez, un partido distinto del PRI, que llevaba 71 años en el poder, ganó las elecciones. (También se podría fechar en el 1982, cuando se iniciaron las reformas institucionales democráticas.).

Figura 2
Ola de transición democrática en América Latina (1979-2022)

País	Fecha de la transición democrática	Forma de transición	Primer presidente democrático	Años de democracia
Costa Rica	1948	Golpe de Estado	José Figueres Ferrer	74
Colombia	1958	Elecciones	Alberto Lleras Camargo	64
Ecuador	1979	Elecciones	Jaime Roldós	43
Perú	1980	Elecciones	Fernando Belaúnde Terry	42
El Salvador	1980	Nominación	José Napoleón Duarte	42
Honduras	1981	Elecciones	Roberto Suazo Córdova	41
Bolivia	1982	Elecciones	Hernán Siles Suazo	40
Argentina	1983	Elecciones	Raúl Alfonsín	39
Brasil	1985	Elección indirecta	José Sarney	37
Guatemala	1985	Elecciones	Vinicio Cerezo	37
Uruguay	1985	Elecciones	Julio María Sanguinetti	37
Paraguay	1989	Golpe de Estado	Andrés Rodríguez	33
Chile	1989	Elecciones	Patricio Alwyn	33
Panamá	1989	Intervención militar	Guillermo Endara	33
Nicaragua	1990	Elecciones	Violeta Barrios de Chamorro	32
República Dominicana	1996	Elecciones	Leonel Fernández Reyna	26
México	2000	Elecciones	Vicente Fox Quesada	22

Fuente: Dabène, 2006 y Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

Curiosamente, la mayoría de los cambios de gobierno se produjeron mediante elecciones democráticas. Muchos países ya tenían una forma de gobierno democrática antes del interludio autoritario. Los años 90 fueron un periodo de democratización, un largo y complejo proceso de experimentación y reforma de las instituciones políticas, con un resultado final imprevisible (Whitehead, 1999).

En comparación con la década de 1990, se ha avanzado en muchos aspectos, especialmente en el fortalecimiento del Estado de Derecho, en la consolidación de los partidos políticos y en el respeto de las libertades fundamentales. Sin embargo, el proceso de democratización no se ha traducido en todos los casos en una consolidación efectiva de la democracia. El balance de tres décadas de democracia nos demuestra que, aunque en muchos países la transición democrática ha logrado consolidar una democracia electoral, todavía le faltan muchos elementos cualitativos como el respeto al pluralismo democrático, el accountability político y la participación efectiva de la

sociedad civil en la toma de decisiones políticas.

DESCONTENTO SOCIAL E INESTABILIDAD POLÍTICA

El comienzo de este siglo ha estado marcado por grandes decepciones en lo que respecta a los frutos de la democracia. La incompetencia de los gobiernos, sobre todo a la hora de reducir las grandes desigualdades y la creciente inseguridad, así como la capacidad de contrarrestar los efectos negativos de la globalización y de hacer frente a las consecuencias de las catástrofes naturales, ha provocado un gran descontento en gran parte de la población.

El siguiente cuadro, basado en las encuestas anuales del Latinobarómetro, da una impresión de la insatisfacción de la población de muchos países latinoamericanos con la calidad de la democracia y su capacidad para promover las oportunidades económicas y el desarrollo.

De acuerdo con los datos proporcionados por el

Figura 3
Satisfacción con la democracia

	La democracia es el mejor sistema de gobierno 2006 (%)*	La democracia es la mejor forma de gobierno 2020 (%)	Apoyo a la democracia (%)	Valoración de la democracia (es una democracia con muchos problemas) (%)	Apoyo a un gobierno autoritario (en algunas circunstancias es preferible) (%)	Indiferencia al tipo de gobierno (%)	Satisfacción con la democracia (%)
Uruguay	89	86 (-3)	74	19	8	13	68
Costa Rica	80	76 (-4)	67	49	11	12	24
Chile	74	74 (=)	60	54	12	21	18
El Salvador	60	71 (+11)	46	44	14	24	46
Brasil	74	69 (-5)	40	44	11	36	21
Rep. Dominicana	87	69 (-18)	50	40	13	25	39
Argentina	85	66 (-19)	55	60	13	14	20
Venezuela	98	66 (-23)	69	45	7	18	15
Paraguay	54	66 (+12)	44	52	24	25	15
Bolivia	76	64 (-12)	54	44	10	27	26
Panamá	78	57 (-21)	35	49	14	39	24
Colombia	76	57 (-18)	43	52	11	33	17
México	68	57 (-11)	43	47	22	26	33
Nicaragua	68	56 (-16)	48	21	10	27	33
Perú	69	52 (-17)	46	56	16	25	11
Guatemala	68	50 (-18)	37	36	14	31	25
Ecuador	66	45 (-21)	33	55	16	38	10
Honduras	66	43 (-23)	30	45	10	42	15

*Latinobarómetro, 2006.

Fuente: Latinobarómetro, 2020.

Latinobarómetro, podemos observar que ante la afirmación “la democracia es el mejor sistema de gobierno” durante el 2006 su valoración se mantenía por sobre el 50%, mostrando como extremos el alto porcentaje de valoración en Uruguay (89%) y a Paraguay con el más bajo puntaje del 54%. Sin embargo, 15 años después se observa como en la mayor parte de los países del continente ha reducido su positiva percepción sobre el modelo democrático, en los casos más significativos como Venezuela y Honduras observamos una caída de 23 puntos porcentuales. Así también, podemos observar que, en países como Uruguay, Costa Rica y Brasil la reducción no excede los 5 puntos porcentuales, junto a Chile el cual se mantiene con la misma puntuación, y finalmente los dos países donde la confianza incrementó, se pueden ver a El Salvador y Paraguay repuntando más de 10 puntos porcentuales.

Los extremos se encuentran entre Uruguay con el mayor porcentaje de apoyo a la democracia, mientras que el que ha perdido más porcentaje de apoyo y confianza en la democracia, Honduras, resulta ser el país con el porcentual más bajo con un 43%.

Ahora bien, aquellos países que han incrementado sus puntos porcentuales de apoyo a la democracia no representan claros ejemplos de una mejora económica o reducción de la pobreza. La crisis económica producto de la pandemia de covid-19

ha recrudecido la crisis económica y social de los países de la región, la cual desde hace 10 años vive constante convulsión política y social, de la mano de manifestaciones sociales que han conducido a cambios sustanciales, como podríamos referirnos del “estallido social” en Chile, replicado de forma similar en Colombia y Ecuador.

Muchos analistas atribuyen a la política neoliberal de ajuste estructural basada en el Consenso de Washington el alto crecimiento económico que experimentó la región durante la década de 1980, pero como se ha evidenciado en la última década, esto no redujo la pobreza al mismo tiempo. A ello contribuyó también la visión cortoplacista de la élite gobernante que, para legitimarse, centró su atención en las cuestiones sociales a corto plazo sin tener en cuenta la evolución a largo plazo.

Cada vez más, el descontento social ha conducido a movilizaciones sociales a gran escala con consecuencias políticas de gran alcance. El aumento de estos conflictos sociales, también llamado “democracia de calle”, ilustran la debilidad de las instituciones democráticas para canalizar todos los problemas y demandas sociales, así como la incapacidad de los partidos políticos para satisfacer las expectativas de la población. Desde 2001, un total de 16 presidentes han sido forzados (indirectamente) a dimitir o han sido depuestos por este tipo de rebelión (Pérez-Liñan, 2007; actualización propia).

Figura 4
Movilizaciones sociales que provocan la dimisión de un presidente

País	Presidente	Fecha de dimisión	Motivo / factores de crisis
Argentina	De la Rúa	21 de diciembre de 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Insatisfacción con los resultados socioeconómicos y con la clase política • Crisis económica • Corrupción
Bolivia	Sánchez de Lozada	17 de octubre de 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Insatisfacción con la situación socioeconómica • Demandas de la población indígena • Exportación de gas
Bolivia	Mesa	6 de junio de 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiente apoyo social y político • Demanda de nacionalización del gas y mayor papel del gobierno en la economía • Exigencia de una mejor representación política de los pueblos indígenas • Demanda de mayor autonomía regional
Brasil	Collor de Mello	29 de diciembre de 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica (hiperinflación) • Violaciones de los derechos humanos • Corrupción y escándalos políticos
Brasil	Dilma Rousseff	31 de agosto de 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Violación de normas fiscales • Uso de fondos públicos para ocultar déficit presupuestario
Ecuador	Bucaram	6 de febrero de 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Corrupción, nepotismo • Crisis institucional • Privatización de empresas públicas • Eliminación de las subvenciones a los servicios públicos
Ecuador	Mahuad	21 de enero de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis económica • No hay confianza en el sistema bancario (congelación de las cuentas de ahorro) • Dolarización de la economía
Ecuador	Gutiérrez	20 de abril de 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto político partidista por el nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo • Situación inestable en un sistema político fragmentado y regionalizado • Insatisfacción con el Parlamento y el sistema político • Pérdida de apoyo del ejército
Guatemala	Serrano Elías	1 de junio de 1993	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Serranazo</i> (intento de "golpe de estado") • Suspensión de la Constitución • Disolución del Parlamento, del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional
Guatemala	Otto Pérez Molina	2 de septiembre de 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Escándalo en el caso de corrupción "Caso la Línea", corrupción en la administración de aduanas
Paraguay	Cubas	23 de marzo de 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Amnistía para el General Oviedo • Asesinato del Vicepresidente Argaña
Paraguay	Lugo	22 de junio de 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Juicio político por corrupción y responsabilidad política en la "masacre de Curuguaty"
Perú	Fujimori	19 de noviembre de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Estilo de gobierno autoritario y concentración de poder • Fraude electoral • Corrupción política a gran escala
Perú	Pedro Pablo Kuczynski	21 de marzo de 2018	<ul style="list-style-type: none"> • Caso Odebrecht • Indulto a Alberto Fujimori
Venezuela	Pérez-Rodríguez	20 de mayo de 1993	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Levantamiento del Caracazo</i>: represión violenta del levantamiento popular • Amplio descontento con los partidos políticos tradicionales y el sistema político • Crisis económica • Detener los programas sociales • Dos intentos de golpe de Estado (3 de febrero de 1992 y 27 de noviembre de 1992) • Escándalos de corrupción
Puerto Rico	Ricardo Rosselló	25 de julio 2019	<ul style="list-style-type: none"> • Filtración de mensajes homofóbicos, misóginos y burlas hacia las víctimas del huracán María entre Rosselló y cooperantes

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, 2006; actualización propia.

En varios países se puede hablar incluso de una verdadera crisis de representatividad de los partidos políticos tradicionales. Las consecuencias son diferentes en cada país y de distinta intensidad, pero en casi todos los casos provoca una gran inestabilidad política y una peligrosa fragmentación de los sistemas de partidos, a menudo acompañada de una gran inestabilidad constitucional. En muchos países, las reformas constitucionales son absurdamente frecuentes (Rincón, 2006).

El auge de los outsiders, de izquierdas y de dere-

chas, y el retorno del populismo (neopopulismo) como estilo clientelar de gobierno es también una manifestación de la creciente inestabilidad política. Por supuesto, no todos los outsiders son populistas, y su formación ideológica suele ser muy diversa. Por ejemplo, se puede distinguir entre gobiernos socialdemócratas pragmáticos (Lula da Silva, Michelle Bachelet) y presidentes más radicales (Hugo Chávez, Evo Morales). Sin embargo, en la mayoría de los casos, estos outsiders surgen de movimientos sociales y llegan al poder de forma espectacular.

Figura 5
El “primer giro a la izquierda” de América Latina

País	Presidente	Fecha de las elecciones	Partido político
Venezuela	Hugo Chávez	6 de diciembre de 1998	Movimiento V República
Brasil	Lula da Silva	27 de octubre de 2002	Partido dos Trabalhadores (PT)
Argentina	Néstor Kirchner	18 de mayo de 2003	Partido Justicialista (PJ)
Uruguay	Tabaré Vázquez	31 de octubre de 2004	Frente Amplio (PA)
Bolivia	Evo Morales	18 de diciembre de 2005	Movimiento al Socialismo (MAS)
Chile	Michelle Bachelet	15 de enero de 2006	Concertación
Perú	Alan García	4 de junio de 2006	Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)
Nicaragua	Daniel Ortega	10 de enero de 2007	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Ecuador	Rafael Correo	15 de enero de 2007	Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana)
Guatemala	Álvaro Colom	14 de enero de 2008	Unión Nacional de Esperanza (UNE)

Fuente: actualización de Dabène, 2006

Figura 6
El “segundo giro a la izquierda” de América Latina

País	Presidente	Fecha de las elecciones	Partido político
Argentina	Alberto Fernández	27 de octubre de 2019	Partido Justicialista (PJ)
Bolivia	Luis Arce	18 de octubre 2020	Movimiento al Socialismo (MAS)
Chile	Gabriel Boric	19 de diciembre de 2021	Coalición “Apruebo Dignidad”
Perú	Pedro Castillo	28 de julio de 2021	Perú Libre
Nicaragua	Daniel Ortega	11 de noviembre de 2021	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Colombia	Gustavo Petro	19 de junio de 2022	Colombia Humana

Fuente: elaboración propia.

Estos ejemplos ilustran el desencanto y la inestabilidad política en muchos países latinoamericanos, y señalan el inadecuado funcionamiento de

las instituciones democráticas y la impotencia estructural del gobierno, que parece incapaz de resolver los principales problemas sociales.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

América Latina no es ciertamente el continente más pobre del mundo, pero sí es el que presenta mayores desigualdades. Por ello, Ricardo Lagos, ex presidente de Chile, afirma: “América Latina no es el continente más pobre, sino quizás el más injusto.”¹ El gran contraste entre ricos y pobres, tanto dentro de un mismo país como entre países, es un caldo de cultivo para el descontento social y para situaciones potencialmente explosivas, especialmente cuando también se trata de un contraste entre grupos étnicos. Gran parte de la inestabilidad política actual y de las situaciones de conflicto social se deben a estas flagrantes desigualdades.

La paradoja de América Latina parece ser que el crecimiento económico bastante sostenido de las últimas dos y tres décadas acompañó el aumento de la desigualdad de ingresos en particular (Dabène, 2006). Los indicadores macroeconómicos fueron positivos hasta hace unos 15 años, pero esto enmascaró la persistencia de la pobreza y la exclusión de grandes poblaciones. Debido a que América Latina es en muchos aspectos más positiva que, por ejemplo, África, el continente

también es cada vez menos elegible para la ayuda extranjera al desarrollo.

Desde principios de los años 90, América Latina disfrutó de un largo periodo de crecimiento económico tras los difíciles años 80. Gracias al control de la inflación y a las políticas sociales focalizadas, algunos países (Argentina, Bolivia, Chile, México, Uruguay) lograron reducir la pobreza para inicios del nuevo milenio. En Chile en particular, pero también en Perú, los resultados económicos son muy llamativos. Sin embargo, la pandemia de covid-19 generó un incremento del nivel de pobreza sin precedentes, según la CEPAL, la cual reportó que para el año 2020 la tasa de pobreza extrema se situó en 12,5% y la tasa de pobreza alcanzó el 33,7% de la población de la región. Se estima que en un año 22 millones de personas pasaron al nivel de pobreza y otros 8 millones más a la extrema pobreza. Los gobiernos de la región implementaron 263 medidas de protección social de emergencia en el contexto de la emergencia sanitaria, las cuales alcanzaron al 49,4% de la población. Sin dichas medidas, la proporción de la pobreza extrema en la región habría sido del 15,8%.

¹ Ricardo Lagos, citado por el Centro de Información de las Naciones Unidas.

Figura 7
Indicadores económicos de los países de América Latina

País	Índice de Desarrollo Humano (2018)		PIB		Inflación (en relación al IPC) (%)	Esperanza de vida (años)	Población por debajo del umbral de pobreza (2018-2020)	
	Posición en la lista de la clasificación mundial	Valor	(mil millones de dólares) 2018 2020				1,90\$ al día (%)	Base línea de pobreza nacional (%)
Argentina	46	0,845	524	389		77	1,6	42
Chile	43	0,851	297	252	4,5	80	0,7	10,8
Uruguay	55	0,817	64	53	7,7	78	0,2	11,6
Costa Rica	62	0,810	62	61	1,7	80	2,1	30
México	74	0,779	1,22 billón	1,07 billón	5,7	75	3,1	43,9
Panamá	57	0,815	64	53	1,6	79	1,2	21,5
Brasil	84	0,765	1,92 billón	1,44 billón	8,3	76	1,7	n.d.
Colombia	83	0,767	334	271	3,5	77	10,3	42,5
Venezuela	113	0,711	n.d.	n.d.	255	72	6,7	33,1
Perú	79	0,777	222	202	4,3	77	4,4	30,1
Ecuador	86	0,759	107	98	0,1	77	6,5	33
Paraguay	103	0,728	40	35	4,8	74	0,8	26,9
República Dominicana	88	0,756	85	78	8,2	74	0,8	21
El Salvador	124	0,7673	26	24	5	74	1,3	26,2
Nicaragua	128	0,660	13	12	4,9	75	3,4	24,9
Bolivia	107	0,718	40	36	12	72	4,4	39
Honduras	132	0,683	24	23	4,5	75	14,8	48
Guatemala	127	0,663	73	77	4,3	75	8,8	59,3

Fuente: Banco Mundial, 2021 y PNUD, 2020.

Existen grandes diferencias de desarrollo entre los países latinoamericanos. Se puede distinguir entre los países con un alto nivel de desarrollo (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, México y Panamá) y los países con un nivel de desarrollo medio, entre los que destacan Brasil, Colombia, Venezuela, Perú y Ecuador. Paraguay, República Dominicana, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Honduras y Guatemala tienen un nivel de desarrollo muy inferior. Llama la atención que, incluso en los países más desarrollados, la población que se encuentra por debajo del umbral de la pobreza es numerosa.

Las actividades económicas de América Latina son muy diversas. Aunque la agricultura sigue siendo muy importante (12,25%), la industria adquiere cada vez más importancia (28,6%), especialmente en Brasil y Venezuela. El sector de los servicios se ha desarrollado fuertemente en los

últimos años y actualmente es el principal sector en la mayoría de las economías latinoamericanas (51%), especialmente en México y América Central.

A nivel internacional, América Latina es un socio comercial emergente. Bajo el liderazgo de Brasil y Chile, se están celebrando numerosos acuerdos de libre comercio. En Sudamérica también se está formando un bloque económico con el Mercosur, pero aún tarda en despegar. Las relaciones comerciales con la Unión Europea son cada vez más importantes, pero el principal socio del continente sigue siendo Estados Unidos. México forma parte de un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y Canadá desde hace tiempo (desde 1994). Recientemente se han celebrado acuerdos de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica, y entre Estados Unidos y Perú.

Sin embargo, la situación no es igual de positiva en todos los países. En Brasil, los progresos realizados son insuficientes y en Venezuela, donde la pobreza ha aumentado y ha generado uno de los fenómenos migratorios más grandes del continente, lo cual ha repercutido no sólo al país, sino a todos aquellos países que han recibido a la migración venezolana que buscan mejores condiciones de vida y seguridad. Los países centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, se enfrentan a una pobreza persistente y se encuentran entre los países más pobres del continente. Esto provoca constantes flujos migratorios hacia Estados Unidos y Europa Occidental (principalmente España), pero también hacia países algo más desarrollados (Costa Rica, Chile). México (1995) y Argentina (2001) se vieron afectados por una crisis financiera. El número total de “pobres” en todo el continente se estima en 210 millones a principios del siglo XXI. Las tendencias también apuntan a un empobrecimiento constante de la clase media y a la limitación de la movilidad social (Banco Interamericano de Desarrollo, 2008).

El tamaño de la economía informal también es preocupante porque limita la capacidad del gobierno para dirigir la economía y contrarrestar los síntomas negativos, como el empobrecimiento de la clase media. La economía informal ofrece a muchas personas la posibilidad de sobrevivir, pero con salarios miserables y sin planes sociales. Según estimaciones de la Organización Internacional del Trabajo, alrededor del 48% de la población de América Latina está empleada en el sector informal.

CAPÍTULO 2. DEMOCRACIAS, SISTEMAS POLÍTICOS Y DIÁLOGO SOCIAL

El diálogo social puede definirse de diferentes maneras, desde la consulta (permanente) de y entre los interlocutores sociales, la participación de la sociedad civil organizada en el proceso de las políticas públicas y en la asesoría y negociación con el gobierno. El diálogo social surge muchas veces de la necesidad de generar apoyo para la solución de problemas (estructurales) específicos, principalmente en el ámbito socioeconómico.

La estructura del diálogo social, la forma adoptada, el grado de institucionalización, los objetivos y el impacto político difieren según el país y el contexto cultural. La consulta socioeconómica puede realizarse a diferentes niveles: a nivel empresarial, a nivel sectorial – a través de la negociación colectiva – y a nivel nacional.

Este estudio se limitará a este último nivel, pero es importante subrayar que la existencia de múltiples foros de negociación, tanto a nivel empresarial como sectorial y nacional y sobre múltiples temas, son fundamentales para el éxito de la economía consultiva. Un órgano consultivo a nivel nacional solo puede funcionar si el diálogo social está ampliamente arraigado en la cultura política y en las instituciones. La creación de redes de interlocutores sociales que se reúnen periódicamente amplía la agenda de las negociaciones. Esto facilita la consecución de acuerdos y, sobre todo, permite el intercambio de temas. Esto también hace que el diálogo social sea visible para las bases de las organizaciones sociales mediante la celebración de acuerdos concretos a

todos los niveles.

A nivel nacional, la economía consultiva en los Países Bajos está conformada por el Consejo Económico y Social (SER, por sus siglas en neerlandés) y la Fundación del Trabajo. En general, el SER neerlandés es uno de los consejos asesores socioeconómicos más avanzados y exitosos, especialmente debido a su importante contribución con la estabilidad económica y política del país. El SER es una de las instituciones de diálogo social y funciona dentro de un marco más amplio: la economía consultiva, el modelo de pólder y la cooperación entre los agentes sociales dentro de la Fundación del Trabajo.

Nuestro análisis se centrará en el diálogo social y los posibles marcos institucionales para la participación de la sociedad civil y la canalización del conflicto social. Esto constituye el marco analítico de esta investigación, tras lo cual, como referencia y como ejemplo comparativo, se examinará el diálogo social desde la perspectiva neerlandesa. El propósito no es proporcionar una explicación exhaustiva del SER y de la Fundación del Trabajo², sino examinar con más detalle las lecciones prácticas de la experiencia neerlandesa, que pueden aplicarse en países de América Latina, por ejemplo. Luego se discutirán las condiciones para el éxito del diálogo social y los elementos importantes a tener en cuenta antes de “exportar” el diálogo social a los países de América Latina.

² Para una descripción práctica del funcionamiento del Consejo Económico y Social y de la Fundación del Trabajo, se pueden tomar como referencia los folletos especialmente preparados para este propósito disponibles en <http://www.stvda.nl/>.

MARCO ANALÍTICO: LOS SISTEMAS POLÍTICOS Y EL DIÁLOGO SOCIAL

Para que la toma de decisiones sea posible dentro de un determinado sistema político y se pueda garantizar la gobernabilidad de un país, existe una búsqueda constante de fórmulas, mecanismos formales e informales, así como instituciones que puedan prevenir o canalizar el conflicto social, y que puedan garantizar la paz social frente a las grandes reformas socioeconómicas. En este sentido, existe una tensión constante entre la estabilidad política –toma de decisiones efectiva– y la estabilidad democrática –la participación de la mayor parte de la sociedad posible en el proceso de toma de decisiones– (Tsebelis, 2003).

Los procesos de reforma institucional pueden verse desde este punto de vista. El diseño institucional de un país –sistema electoral, sistema de partidos, forma de gobierno– es el resultado de la “ingeniería constitucional” de Sartori (2000), una búsqueda del diseño institucional adecuado que pueda garantizar tanto la estabilidad política, como la democrática.

Aquí es donde el diálogo social puede desempeñar un papel importante al implicar a la sociedad civil en el proceso de las políticas públicas y contribuir así a la gobernabilidad. El enfoque neoinstitucional de la gobernabilidad se centra

principalmente en dos variables: (a) en los actores estratégicos que participan en el proceso político (los principales actores del diálogo social y los responsables políticos) y (b) en el diseño institucional de apoyo (el sistema de normas y procedimientos formales e informales)³ que se analizarán a continuación.

En esta sección, examinaremos primero el lugar del diálogo social en los sistemas políticos. Se discutirá la forma en que se puede estructurar el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil y cómo esto puede influir positivamente en la democratización. Posteriormente, se discutirán las dos variables analíticas de la gobernabilidad: los actores estratégicos y los marcos institucionales del diálogo social.⁴

EL LUGAR DEL DIÁLOGO SOCIAL EN LOS SISTEMAS POLÍTICOS

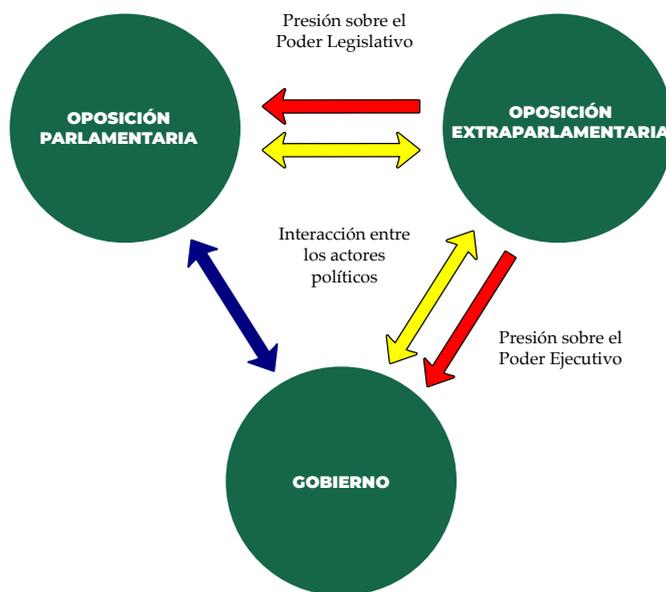
Los sistemas políticos son una interacción entre gobiernos, oposición parlamentaria y oposición extraparlamentaria (sociedad civil); una interacción de una gran variedad de actores, en un proceso a menudo opaco, con relaciones de poder en constante cambio, la formación de coaliciones sociales y políticas con estructuras de apoyo cambiantes.

En las democracias pluralistas, los procesos políticos se producen gracias a la constante interacción entre los actores políticos y sociales. La presión

³ “Se entiende la gobernanza, de forma muy clásica, como un modo o un estilo de gobierno, es decir, una forma de resolver los problemas, susceptible de ser apreciada a varios niveles de análisis...: el marco institucional en el que se ejerce el poder político (las reglas del juego), el marco estatal en el que se desarrollan las políticas públicas, los actores del juego político (élites político-administrativas), su forma de jugar y, finalmente, los problemas a los que deben responder (estado de la economía, movilización social, etcétera.). Todos estos niveles interactúan entre sí de forma compleja, y a cada periodo histórico le corresponde una combinación particular de un determinado tipo de régimen, un determinado régimen estatal, unas determinadas élites, un determinado nivel de movilización social y un determinado entorno internacional. El conjunto determina la gobernanza de una sociedad en una época determinada.” (Dabène, 1997, pp. 311-312).

⁴ En los siguientes capítulos, estas dos variables se aplicarán al contexto específico latinoamericano, con un análisis de la composición de la sociedad civil y de los marcos institucionales existentes para el diálogo social.

Interacción entre el Ejecutivo, el Legislativo y la Sociedad Civil



Fuente: elaboración propia.

sobre el gobierno la ejerce tanto la oposición parlamentaria como la extraparlamentaria, como indica el siguiente diagrama.

El proceso de las políticas públicas – definición del problema, formulación de la política, proceso de toma de decisiones, aplicación y evaluación de la política pública – es una dinámica en la que convergen y chocan intereses contrapuestos y visiones ideológicas del interés público (Subirats, 1992). Es un movimiento cuyos resultados no están claros de antemano. Por lo tanto, los conflictos sociales son la norma y no la excepción cuando chocan intereses y agendas opuestas.

El factor decisivo en la elaboración de políticas es la evaluación de su impacto esperado, la viabilidad de las soluciones al problema identificado y el grado de apoyo político y social que recibe. Este último punto es fundamental. El apoyo dentro de los procesos políticos es necesario para la legitimidad y, por tanto, la viabilidad de la política y, en última instancia, el mantenimiento

de la paz social.

El diálogo social institucionalizado – que puede organizarse de diferentes maneras – es también una respuesta a esto. El diálogo social tal como se lleva a cabo en los Países Bajos es un caso interesante, pero son concebibles muchas otras posibilidades. En general, Philippe Schmitter (1974) define el diálogo social –“corporativismo”– como el sistema que involucra a los interlocutores sociales en la toma de decisiones políticas.

Visser y Hemerijck (1997, p. 66) definen la “governabilidad corporativista” – el diálogo social – de la siguiente manera: “La práctica política extraparlamentaria de negociaciones continuas entre los representantes formales de los intereses organizados del capital y del trabajo, facilitadas por el Estado y condicionadas a resultados sustantivos, sobre cuestiones de elaboración de políticas sociales y económicas bajo la primacía del Estado constitucional democrático”⁵.

⁵ Todas las traducciones de citas en idiomas extranjeros fueron realizadas por el autor.

El término “corporativismo” utilizado en este contexto puede resultar confuso porque también es utilizado para referirse a la organización corporativista de la economía como, por ejemplo, en la Italia fascista de los años 30, la cual a su vez se inspiró en las estructuras feudales medievales. Se puede preferir el término “neocorporativismo” para referirse al diálogo social como mecanismo democrático de participación de los actores sociales en una o varias fases de la toma de decisiones políticas.

La gobernabilidad es una expresión de las relaciones gubernamentales (democráticas) entre los actores sociales y políticos. Es importante que estas relaciones estén claramente definidas en el diseño institucional. La resolución de los conflictos (sociales) solo puede ser realizada por órganos políticos representativos (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo), y en ningún caso los conflictos pueden ser resueltos por fórmulas públicas o privadas que entren en conflicto con las libertades fundamentales y los derechos humanos.

Un sistema político puede considerarse gobernable cuando su estructuración sociopolítica permite a todos los actores estratégicos participar en la toma de decisiones colectivas y resolver sus conflictos a través de un sistema de reglas y procedimientos formales e informales que pueden estar más o menos institucionalizados (Prats, 2001).

El diálogo social implica que la toma de decisiones políticas es un proceso inclusivo que da lugar a un alto grado de estabilidad institucional, a un entendimiento común y a un enfoque conjunto para resolver problemas y conflictos. Mediante su participación voluntaria en las negociaciones centralizadas, las organizaciones de la sociedad civil ayudan al gobierno a cumplir con sus res-

ponsabilidades. Es importante señalar aquí que un gobierno democrático no debe ejercer el control sobre las organizaciones de la sociedad civil, sino que debe estar dispuesto a compartir la “autoridad política” con ellas (Crouch, 1986). Este sistema de consulta – el diálogo social – puede considerarse exitoso si es capaz de (a) canalizar el conflicto social y (b) mejorar los resultados económicos (Visser & Hemerijck, 1997)⁶. Estos son también los dos principales objetivos del diálogo social.

Es muy importante que haya un amplio apoyo social al diálogo social. Este apoyo social depende en gran medida de los resultados obtenidos por el diálogo social: paz social y políticas económicas eficaces. Por supuesto, la configuración institucional – en sus dimensión formal e informal – no determina el resultado del diálogo social, pero sí el marco y las oportunidades en las que los actores estratégicos operan y negocian.

El grado de institucionalización del diálogo social es, en cierta medida, la base sobre la cual se construye la paciencia, confianza y respeto mutuo entre los actores. Las instituciones (neo)corporativistas cultivan un entorno estable en el que las negociaciones entre los interlocutores sociales tienen un horizonte temporal más largo (Axelrod, 1984). Además, el éxito de la cooperación en el pasado sirve de incentivo para la cooperación en el futuro (Putnam, 1993).

ACTORES ESTRATÉGICOS DEL DIÁLOGO SOCIAL

Los actores estratégicos son todos los individuos, grupos, organizaciones o instituciones que disponen de medios suficientes para influir en los procesos políticos y defender así sus intereses. Según

6 “La capacidad de la sociedad industrial avanzada por gestionar el conflicto social y mejorar los resultados económicos (...) depende de una infraestructura institucional que incorpore el interés social del capital y el trabajo organizado en la elaboración de la política económica a escala nacional” (Visser & Hemerijck, 1997, p. 63).

la naturaleza de estos actores estratégicos, estos medios de poder son más o menos accesibles.

Los “actores estratégicos” también se pueden caracterizar como “jugadores con veto”, actores que tienen la capacidad de influir, bloquear o interrumpir la toma de decisiones políticas y los mecanismos de resolución de conflictos. George Tsebelis (2003) define a los jugadores con veto como aquellos actores cuyo acuerdo es necesario para un cambio de política, es decir, que tienen un poder de veto de facto. “Los jugadores con veto son actores individuales o colectivos cuyo acuerdo es necesario para cambiar el status quo. De ello se desprende que un cambio en el status quo requiere una decisión unánime de todos los jugadores con veto.”⁷ Tsebelis distingue entre los jugadores con veto institucional, que derivan su poder de veto de su estatus constitucional (presidente, parlamento, tribunales) y los jugadores con veto político, que son el resultado de las relaciones de poder político (partidos políticos)⁸.

Petri (Petri & Vargas, 2007; Petri & Pastor, 2017; Petri, 2022) amplía el análisis político de los jugadores con veto a la sociedad civil e introducen el concepto de jugadores con veto social, actores sociales que, al igual que los jugadores con veto institucional y partidista, tienen la posibilidad de bloquear determinados procesos políticos. Estos jugadores con veto social no derivan su influencia

y legitimidad de las instituciones políticas, sino de su representatividad de los intereses sociales o de sus bases.

Los jugadores sociales con veto no pueden ser ignorados por el gobierno en el proceso de las políticas públicas. Si estas organizaciones de la sociedad civil no participaron en este proceso – porque el gobierno no estuvo dispuesto a consultar, o porque la propia sociedad civil no quiso participar en los mecanismos de consulta – se puede esperar una reacción de estas organizaciones. Una huelga o un bloqueo de carreteras, por ejemplo, puede tener el efecto de bloquear una decisión política.

Cuando las organizaciones de la sociedad civil son “fuertes” – eficacia de la organización interna, número de miembros, representatividad – tienen la posibilidad de llevar a cabo una protesta efectiva, es decir, amenazar o utilizar “violencia”.

Si las organizaciones de la sociedad civil son débiles, el gobierno puede simplemente ignorarlas, sin consecuencias para la estabilidad política, porque no tienen capacidad de ejercer un veto social. Cuanto más fuertes son las organizaciones de la sociedad civil, más influencia pueden tener en la toma de decisiones y más importante es su poder de veto social.

7 El “status quo” se refiere a la situación política y a la legislación actual. Por lo tanto, un cambio en el status quo puede ser la adopción de una nueva ley o un cambio de política.

8 “La constitución de un país puede asignar el status de jugadores con veto a diferentes actores individuales o colectivos. Si los jugadores con veto son generados por la constitución, se llaman jugadores con veto institucional. Por ejemplo, la Constitución de Estados Unidos especifica que la legislación, para ser promulgada, requiere la aprobación del Presidente, la Cámara de Representantes y el Senado (ignorando por el momento la anulación del veto presidencial). Significa que estos tres actores (uno individual y dos colectivos) son los de jugadores con veto institucional en Estados Unidos. Analizar el juego político dentro de los jugadores con veto institucional puede producir una visión más precisa. Si los jugadores con veto son generados por el juego político, se denominan jugadores con veto partidista. Por ejemplo, puede que dentro de la Cámara de Representantes sean posibles diferentes mayorías, lo que significa que la Cámara no puede reducirse más como jugador con veto. Otra posibilidad es que la Cámara esté controlada por un único partido con capacidad de veto, y que las únicas leyes que tengan éxito sean las apoyadas por este partido. En este caso, si bien la Cámara es el jugador con veto institucional, el partido mayoritario es el verdadero jugador con veto (partidista).” (Tsebelis, 2003, p. 19).

Además de los jugadores con veto, Tsebelis también distingue a los jugadores con capacidad de definición de la agenda, es decir actores que pueden poner un determinado tema en la agenda política. Los actores que fijan la agenda son muy importantes porque pueden filtrar ciertos temas y ejercer así una gran influencia en la toma de decisiones final. Las organizaciones de la sociedad civil pueden, sin duda, definir la agenda, por ejemplo, mediante actividades de presión o la movilización de grandes grupos de personas. La influencia de los medios de comunicación en este aspecto también puede ser muy grande.

La influencia – el poder de veto – de estos actores estratégicos depende en gran medida de su capacidad para formar alianzas y coaliciones sociales, y para utilizar eficazmente los canales institucionales para resolver los conflictos sociales. Los partidos políticos tienen la tarea de unir o de “representar” el mayor número posible de intereses naturalmente opuestos dentro de la sociedad (Offerlé, 1987).

MARCOS INSTITUCIONALES PARA EL DIÁLOGO SOCIAL

El sistema de normas y procedimientos formales e informales constituye los antecedentes sobre los que se desarrolla el proceso de toma de decisiones políticas y la aplicación de las estructuras políticas y en el que actúan los actores sociales y políticos. El marco institucional formal e informal genera incentivos y limitaciones que influyen en el comportamiento y la interacción de los actores implicados y afianzan, reducen o corrigen la asimetría de poder que surge en este proceso. Si las estructuras formales son insuficientes, pueden ser compensadas, corregidas o absorbidas por mecanismos informales, lo que conduce a un retorno al equilibrio social y político entre la estabilidad democrática y política, y el consenso sobre el cambio del status quo (Petri & Vargas, 2008).

Estas normas y procedimientos serán más sostenibles si dan lugar a una gobernabilidad sostenible y si son capaces de resolver los conflictos entre los actores estratégicos – jugadores con veto – de forma pacífica y así producir los resultados que la sociedad espera (Whitehead, 2007). La crisis de gobierno se produce cuando los intereses en conflicto y las relaciones de poder son tan grandes que los marcos institucionales ya no son suficientes para garantizar la estabilidad y el equilibrio del sistema político. La capacidad de un sistema político para mantener la paz social y promover los intereses sociales puede medirse por la forma en que se regulan los conflictos sociales (Dabène, 1992).

Existen varias opciones imaginables para la organización del diálogo social, con mayor o menor grado de institucionalización. El diálogo social puede tener lugar de forma ad hoc o ser dirigido por organismos institucionalizados, como el Consejo Social y Económico de los Países Bajos. Esta sección se limitará a un análisis institucional del diálogo social desde el punto de vista de la estabilidad política y el mantenimiento de la paz social, es decir, la forma de regular los conflictos sociales.

El punto de partida de esta reflexión es que las organizaciones de la sociedad civil sin poder de veto (que no son jugadores con veto) no pueden influir en la política gubernamental y, por tanto, están excluidas del proceso de las políticas públicas. Si los actores sociales – la oposición extraparlamentaria – participan en un proceso de consulta, es probable que se respete el pacto social negociado o los acuerdos tomados. Si no hay consulta a priori – si los actores sociales no participan en el proceso de toma de decisiones – su reacción depende de su poder de veto social. Si este poder de veto social es muy grande, implica que la paz social podría estar en juego.

Este razonamiento se ilustra en la Figura 9 mediante un modelo analítico en el que se cruzan cuatro niveles de empoderamiento de los actores sociales con formas institucionales de diálogo social. Se pueden identificar cuatro “escenarios de gobernabilidad”, es decir cuatro formas diferentes de gobierno con resultados distintos según la forma elegida de regular el conflicto social. Estos cuatro escenarios de gobernabilidad son (a) la gobernabilidad neocorporativa consensuada, (b) la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, (c) la gobernabilidad mayoritaria antagonica y (d) la gobernabilidad mayoritaria⁹.

Este modelo no se refiere a categorías cerradas, sino a escenarios de gobernabilidad posibles y cambiantes. La clasificación de Arend Lijphart de los sistemas de gobierno como democracias de consenso o democracias mayoritarias se aplica a las relaciones entre el gobierno y los actores sociales. El proceso de las políticas públicas se subdivide en la fase de establecimiento de la agenda (a priori) y la fase en la que se pueden utilizar los poderes de veto social. Los actores sociales se abordan según las categorías de George Tsebelis como creadores de la agenda y jugadores con veto (social).

Figura 9
Poder de veto social: escenarios de gobernabilidad del diálogo social

Fase de establecimiento de la agenda	Fase de elaboración de políticas	Posibilidad de que los actores sociales utilicen su <i>poder de veto social</i>				Resultado del proceso	Escenario de la Junta Directiva	
La definición de la agenda es compartida entre el gobierno y los actores sociales	Participación de los actores sociales desde el inicio del proceso de las políticas públicas	Negociaciones entre el gobierno y los actores sociales durante el proceso (participación <i>a priori</i> de los actores sociales)				Respeto de los acuerdos negociados por la oposición extraparlamentaria	Gobernabilidad neocorporativa consensuada	
El establecimiento de la agenda está totalmente en manos del gobierno	No existe participación de los actores sociales desde el inicio del proceso de las políticas públicas	Actitud cooperativa de los actores sociales	Actores sociales fuertes con poder de veto social	Concesiones gubernamentales: resistencia social efectiva	Participación de los actores sociales <i>a posteriori</i>	Gestión de conflictos sociales	Gobernabilidad neocorporativa mayoritaria	
		Actitud adversarial de los actores sociales	Actores sociales fuertes con poder de veto social	Sin concesiones del gobierno: resistencia social ineficaz	Reacción de los actores sociales con el uso de la violencia	Conflictos sociales	Gobernabilidad mayoritaria antagonica	
		Pasividad de los actores sociales	Actores sociales débiles sin poder de veto social	Control de los actores sociales	Impotencia de los actores sociales para reaccionar	Exclusión de la oposición extraparlamentaria del proceso de toma de decisiones	Gobernabilidad mayoritaria	
 Avance del proceso de políticas públicas								

Fuente: Petri & Vargas, 2007

⁹ Esta tipología se basa en la investigación de Dennis P. Petri y Jean-Paul Vargas (2007) sobre el diálogo social en Centroamérica.

La gobernabilidad neocorporativa consensuada es la situación en la que el poder de definición de la agenda es compartido entre el gobierno y los actores sociales, lo que implica que los actores sociales participan en el proceso de las políticas públicas desde el principio y que existe una negociación constante (a través de mecanismos formales e informales) entre el gobierno y los actores sociales.

Cuando los actores sociales participan en el proceso de las políticas públicas, es muy probable que se respeten los acuerdos alcanzados y se preserve la paz social. El compromiso negociado es el resultado de un intenso proceso de negociación e incorpora las opiniones de los principales actores sociales y políticos. La economía de consulta neerlandesa puede situarse en este escenario.

Este escenario de gobernabilidad puede considerarse el más “democrático” al implicar a la oposición extraparlamentaria en gran parte del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, en algunos casos, este escenario puede ir de la mano de la manipulación y cooptación de los actores sociales a través de su participación en estos procesos de consulta.

En el caso de la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, la participación de la sociedad civil se produce a posteriori, es decir, los actores sociales solo participan en el proceso de toma de decisiones cuando no queda ninguna alternativa – “exit strategy” –. En este escenario, es común la siguiente secuencia de eventos: el gobierno toma una decisión unilateral, a la que los actores sociales reaccionan utilizando su poder de veto social (manifestaciones, bloqueos, etcétera). Esto se debe a que los actores sociales tienen un verdadero poder de veto social, y el gobierno se ve obligado a ceder y cumplir (parcialmente) con las demandas de los actores sociales, o al menos

involucrarlos en el proceso. En este sentido, la participación de los actores sociales en el proceso de elaboración de políticas es una herramienta para canalizar el conflicto social.

Este escenario y los siguientes son comunes en los países de América Latina, donde no existe una cultura de consulta y además raramente existen órganos consultivos independientes. Una situación no representada en la Figura 9 es aquella en la que los actores sociales tienen una actitud de cooperación pero no tienen poder de veto social. En este caso, cabe esperar que el gobierno se limite a ignorar a los agentes sociales y no haga ninguna concesión, porque no tiene poder de reacción.

La gobernabilidad mayoritaria antagónica sigue en gran medida el mismo escenario que gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de la agenda recae únicamente en el gobierno, los actores sociales no participan en el proceso de definición de la agenda pero son fuertes, es decir, tienen poder de veto social. La diferencia con el escenario anterior es que cuando los actores sociales protestan contra una decisión unilateral del gobierno, el gobierno no hace concesiones. Debido a que los actores sociales son jugadores con veto social, reaccionan con violencia, generando un conflicto social abierto con el gobierno.

En la gobernabilidad mayoritaria, los actores sociales no tienen poder para definir la agenda, no participan en el proceso de las políticas públicas y no tienen capacidad de reacción ante las decisiones del gobierno. Como los actores sociales son débiles y están divididos y no tienen poder de veto social, son ignorados por el gobierno. Como resultado de este proceso, la oposición extraparlamentaria queda excluida del proceso de toma de decisiones en un escenario piramidal en el que la libertad de expresión – la tribuna – de

la oposición extraparlamentaria queda completamente socavada.

EL DIÁLOGO SOCIAL DESDE LA PERSPECTIVA NEERLANDESA

La economía consultiva neerlandesa despierta a menudo la admiración en el extranjero, sobre todo por la forma en que se puede mantener la paz social y evitar los conflictos laborales. El “modelo del pólder” puede describirse como una coherencia de elementos relacionados con la institucionalización de órganos consultivos y asesores – la Fundación del Trabajo, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Trabajo e Ingresos –, una democracia de consenso y una cultura política que forman el marco formal e informal del diálogo social en sentido amplio. Esta sección se centrará en una serie de rasgos característicos del diálogo social en los Países Bajos que pueden servir de guía para los procesos de reforma institucional en países latinoamericanos. En esta sección, trataremos la democracia de consenso y las instituciones de la oposición parlamentaria a nivel nacional: la Fundación del Trabajo y el Consejo Económico y Social.

LA DEMOCRACIA DE CONSENSO

Los Países Bajos son un ejemplo modelo de democracia de consenso, tal y como lo tipifica Lijphart (1984). Los rasgos característicos son un gobierno representativo y una cultura política de consenso y negociación con la oposición parlamentaria. En el funcionamiento de la democracia parlamentaria neerlandesa, a diferencia de las democracias mayoritarias en las que domina un partido político y en las que las minorías políticas están excluidas del proceso de toma de decisiones políticas, la toma de decisiones se realiza mediante el consenso entre los partidos políticos y la formación de gobiernos de coalición.

Esta democracia acordada, y la cultura política que la sustenta, se amplía en el ámbito de la concertación socioeconómica con la consulta a los interlocutores sociales – patronos y sindicatos – que, a través de las instituciones creadas al efecto – la Fundación del Trabajo, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Trabajo e Ingresos – pueden influir en los procesos políticos.

La forma en que se lleva a cabo el diálogo social sigue la misma cultura política de consulta, compromiso y búsqueda de apoyo. La prensa libre, la democracia representativa y una sociedad civil activa constituyen el fundamento de la democracia. Por tanto, en cierto sentido, el diálogo social es un complemento necesario de la democracia parlamentaria. En el sistema político neerlandés se dan una serie de condiciones estructurales que hacen necesario el diálogo social. La gran fragmentación del sistema político, las estructuras administrativas y la organización del gobierno hacen inevitable la búsqueda de apoyo, ya que no existe una autoridad central fuerte como en muchos regímenes presidencialistas.

La búsqueda de apoyo en la sociedad civil es una extensión de las consultas entre los partidos políticos. El hecho de que los gobiernos neerlandeses no sean elegidos directamente, sino que se designen indirectamente a través de acuerdos de coalición, implica que para las decisiones de mayor envergadura es necesario el apoyo social. No en vano, Lijphart (1977) caracteriza la democracia neerlandesa como una “democracia consociativa”, señalando el importante vínculo entre la democracia de consenso y el diálogo social.

La participación y la representación de los actores sociales, que solo son consultivas y, por tanto, no socavan la primacía política de las instituciones representativas – el parlamento y el gobierno –, hacen posible que los segmentos no representados

de la sociedad puedan seguir participando en la elaboración de las políticas públicas.

Una característica importante del sistema político neerlandés es, hasta cierto punto, la continuidad a largo plazo de las políticas gubernamentales. Esta continuidad se debe, entre otras cosas, a (a) un sistema de partidos relativamente estable – al menos hasta el 2002 – con pocas diferencias sustantivas e ideológicas entre los grandes partidos políticos (polarización limitada), (b) un sistema de gobierno – representación proporcional, régimen parlamentario – que requiere la formación de coaliciones y como resultado del cual, en principio, dos de los tres grandes partidos políticos – CDA, PvdA, VVD – están siempre en el gobierno, y (c) una administración pública políticamente independiente. Estos elementos garantizan una cierta estabilidad política que se mantiene incluso cuando el gobierno no cumple su mandato. La (d) monarquía también puede ser mencionada como un factor estabilizador.

Además, (e) la presencia de institutos públicos de investigación independientes – CPB, CBS, SCP, WRR, etcétera – y el funcionamiento satisfactorio de (f) órganos consultivos y asesores independientes – la Fundación del Trabajo, el Consejo Económico y Social – son también elementos que contribuyen a la continuidad de la política gubernamental y, como tales, desempeñan indirectamente un papel importante en la estabilidad política del país. La convergencia de todos estos ingredientes, si se añade la (g) cultura del consenso político, constituye el núcleo del “modelo del pólder” neerlandés.

La existencia de organizaciones centrales de la sociedad civil es una condición importante para el éxito del diálogo social. Para que sean eficaces, los acuerdos alcanzados deben contar con el apoyo de un colectivo representativo y deben tener un

impacto político. Este es un punto que se tratará más adelante con más detalle en este libro.

Sería injustificado pintar una imagen excesivamente positiva del sistema político y de la interacción con los interlocutores sociales dentro del modelo del pólder, sobre todo porque existe un considerable descontento con la situación política actual en amplios sectores de la población. Las críticas sobre el funcionamiento de la democracia de consenso neerlandesa se refieren a menudo, por ejemplo, a la personalización de la política, a la creciente inestabilidad del sistema de partidos con el surgimiento de un gran número de nuevos partidos de ala (populista), a la muy criticada “política incidental”, a la actitud reactiva de los partidos de la oposición y a la muy discutida “brecha entre los ciudadanos y la política”. Todos estos elementos, sin embargo, quedan fuera del ámbito de este estudio, pero indican que el sistema político neerlandés no está libre de críticas.

La economía consultiva neerlandesa no siempre ha funcionado tan bien como ahora. El diálogo social entró en crisis desde finales de los años 60 hasta 1982, cuando se celebró el Acuerdo de Wassenaar. Durante ese periodo, la economía consultiva se mostró incapaz de mejorar las malas relaciones laborales y la cooperación armoniosa entre empresarios y sindicatos fue prácticamente imposible (Visser & Hemerijck, 1997). Este ejemplo no hace más que demostrar que el marco institucional existente durante ese periodo fue insuficiente para canalizar todas las cuestiones sociales. Los últimos años también parecen indicar un deterioro del clima de consulta.

LA FUNDACIÓN DEL TRABAJO

La Fundación del Trabajo, organismo privado y bipartita de patronos y sindicatos, se fundó unas semanas después del final de la Segunda Guerra

Mundial (1945). Es una plataforma para la negociación colectiva, el debate informal entre los actores sociales y la incidencia política sobre el gobierno y la política en general. Dos veces al año, la Fundación se reúne con el gobierno durante las consultas de primavera y otoño, una práctica institucionalizada por la tradición.

La Fundación del Trabajo se ocupa de cuestiones socioeconómicas muy concretas. Desempeña un papel importante en la coherencia entre la política sobre las condiciones de empleo y la política del gobierno sobre la creación de condiciones para el empleo. La Fundación del Trabajo coordina las negociaciones laborales descentralizadas y asesora al gobierno en cuestiones específicas y principalmente prácticas relacionadas con el trabajo, como las pensiones y las condiciones de empleo.

Es interesante señalar que la Fundación del Trabajo es una organización de derecho privado, es decir, que no se basa en ninguna ley, por lo que funciona y se financia¹⁰ con total independencia. En cierto sentido, esto ha obligado a la Fundación del Trabajo a imponerse como interlocutor ineludible del gobierno, lo que ciertamente al principio fue visto de forma crítica (Van Bottenburg, 1995).

Los políticos son muy conscientes de que para llevar a cabo reformas socioeconómicas radicales es necesario no solo el apoyo electoral, sino también el apoyo de los interlocutores sociales. La característica principal de la Fundación del Trabajo es que es un organismo de los propios patronos y sindicatos, está presidido por ellos y puede funcionar con total independencia del gobierno.

Además, un aspecto importante dentro de la Fundación del Trabajo es el carácter informal de las

negociaciones. Las reuniones no son públicas, se celebran sin actas y el orden del día lo fijan los propios actores sociales. Ofrece a los patronos y a los sindicatos la oportunidad de expresar sus intereses mutuamente, de negociar libremente fuera de los focos de los medios de comunicación y de presentar un frente unido ante el gobierno. Dentro de la Fundación del Trabajo, las partes tienen un interés común de llegar a una posición común frente al gobierno. Esto crea una voluntad de buscar soluciones y hacer tratos. La Fundación del Trabajo es un buen complemento del Consejo Económico y Social, que tiene un enfoque mucho más analítico y científico, especialmente por la presencia de miembros de la Corona y sus objetivos mucho más generales.

EL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

El Consejo Social y Económico de los Países Bajos, creado en 1950, es una institución de derecho público. El SER surge en un contexto histórico muy específico, en concreto, el de la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial y la necesaria cooperación entre los actores democráticos para contener la expansión del comunismo en el contexto de la Guerra Fría.

La supervivencia de las instituciones depende de la medida en que puedan tener éxito en la consecución de sus objetivos y, en particular, de los resultados que puedan obtener en la prestación de servicios públicos y la contribución a las mejoras económicas materiales (North, 2005). El SER es de gran importancia para la sociedad neerlandesa, sobre todo por su contribución con la reconstrucción y con sus ajustes a la integración europea.

¹⁰ La Fundación del Trabajo está financiada $\frac{3}{4}$ por el Consejo Económico y Social, a través de las cotizaciones de las empresas a las Cámaras de Comercio, y $\frac{1}{4}$ por los propios afiliados.

El SER asesora al gobierno, a petición de él o por iniciativa propia, sobre las principales cuestiones socioeconómicas, el derecho laboral y empresarial y la seguridad social a mediano y largo plazo. El SER se financia mediante una tasa sobre las cotizaciones obligatorias de las empresas a las Cámaras de Comercio. El SER es un organismo tripartita, donde están representados patronos, sindicatos y “miembros independientes de la Corona”. Los miembros de la Corona son nombrados por el gobierno, pero se espera que actúen con independencia de los intereses políticos. Se busca una distribución de la formación académica y política. El director de la Oficina de Análisis de Política Económica de los Países Bajos (CPB) y un miembro del Consejo ejecutivo del Banco Central (DNB) son también miembros de la Corona.

El Consejo Económico y Social neerlandés puede caracterizarse como una institución en la que, al menos esa es la intención – y sin querer ser demasiado idealista al respecto –, los principios (a) de independencia, (b) de pluralismo, (c) de representatividad y (d) de experiencia se fusionan para garantizar una cierta € objetividad y, por tanto, también un amplio grado de (f) legitimidad.

El concepto de independencia implica que el SER sea una institución que funciona independientemente de la política y especialmente de los partidos políticos. Su financiación es ajena al presupuesto gubernamental, el personal de la secretaría del SER se nombra de forma independiente y los miembros del Consejo también son políticamente independientes gracias al procedimiento especial de nombramiento de los miembros de la Corona. Existen normas claras para la designación de los representantes de los patronos y de los sindicatos, por lo que esto rara vez da lugar a discusiones. El gobierno no forma parte del Consejo. La idea subyacente es que el gobierno no puede formar parte de un organismo que se supone que le asesora. Sin

embargo, el gobierno participa indirectamente a través de representantes ministeriales que están presentes en todas las reuniones del Consejo.

Esta independencia no se contradice con el pluralismo y la representatividad que garantiza la plena representación de los actores sociales en el seno del Consejo. El pluralismo subraya la independencia del Consejo en su conjunto. Los patronos y los sindicatos están igualmente representados, en función de su representatividad (número de miembros). Los miembros del Consejo tienen que representar el interés general y se preocupan especialmente por aquellas partes de la sociedad que no están representadas en el Consejo: partidos políticos, universidades y otras partes de la sociedad, así como la sociedad civil no organizada.

Sin embargo, hay opiniones divididas sobre la representatividad del Consejo. Por ejemplo, se discute sobre la baja tasa de participación dentro del movimiento sindical (25%) que está relacionada con el creciente número de empresarios autónomos. También es defendible que los actores sociales por sí solos no son suficientes pero que otros actores socioeconómicos también deberían participar de forma más estructurada. Por supuesto, la representatividad del Consejo no puede ser perfecta – y depende en gran medida de los criterios utilizados para el nombramiento de sus miembros –, pero es importante señalar que el Consejo es considerado poco representativo por algunos. Esto tiene consecuencias para la legitimidad de los dictámenes emitidos.

Los miembros de la Corona actúan como mediadores en las negociaciones y presiden las reuniones de sus comisiones de trabajo. Gracias a su experiencia, trayectoria y conocimientos, los miembros de la Corona también contribuyen a la pericia de los trabajos del Consejo. A este respecto, la profesionalidad de la Secretaría del SER des-

empeña un papel importante, especialmente en lo que respecta a la calidad de su asesoramiento. Para poder evaluar el impacto político del SER, la calidad de su contenido es tan importante como el acuerdo entre las partes. La presencia de los miembros de la Corona, que suelen estar en el medio entre patronos y sindicatos, facilita el camino hacia el compromiso.

El SER presta mucha atención al análisis antes de emitir un dictamen. El número de dictámenes emitido es limitado y se centra principalmente en los puntos principales de la política a seguir, tradicionalmente en respuesta a la carta de consejo anual del gabinete el tercer martes de septiembre y solicitudes de consejo durante el año.

Los actores que participan en los trabajos del SER abarcan un ámbito mucho más amplio que el de las organizaciones sociales, e incluyen expertos independientes (por ejemplo, académicos) y otras organizaciones de la sociedad civil, como la Asociación de Consumidores y otras ONG's. En su trabajo de preparación, la Secretaría del SER, aunque se supone que es lo más neutral posible, hasta cierto punto tiene la posibilidad de influir en el orden del día. Los representantes gubernamentales pueden realizar ajustes proporcionando información y explicaciones en relación con el proceso político, como el momento del debate parlamentario. En las reuniones de comisiones, se puede invitar a expertos de un campo determinado y a representantes de organizaciones de la sociedad civil para que hagan una presentación.

Los dictámenes del SER son el resultado de las negociaciones entre las partes. Si estas negociaciones conducen a un consenso, se puede garantizar una cierta objetividad, es decir, que las opiniones del SER no están orientadas a la política de los

partidos. De hecho, los trabajos preparatorios de la Secretaría del SER se basan, en la medida de lo posible, en estudios de instituciones públicas independientes, especialmente de la Oficina Central de Planificación y de la Oficina Central de Estadística, para evitar cualquier discusión sobre la objetividad de los resultados de la investigación. La existencia de estas instituciones independientes puede mencionarse como una importante condición previa para el éxito del diálogo social.

Si se realiza un diagnóstico conjunto de un problema – y se llega a un consenso al respecto –, se facilita considerablemente el paso a la formulación de una visión conjunta de las soluciones a este problema. Esto solo es posible si hay confianza mutua entre las partes (Putnam, 2003)¹¹ y una voluntad de dar y recibir – “dar ahora para recibir en el futuro”–. El resultado es un documento que, al no contener la visión de un partido, sino que incluye a todos los partidos, es de hecho la visión de todos.

El conjunto de estos elementos confiere al SER, en su papel como asesor del gobierno y del parlamento, un alto grado de legitimidad, precisamente porque los dictámenes se basan en hechos objetivos y porque sus dictámenes se basan en una participación representativa del medio socioeconómico. Esta es también la razón por la que el gobierno difícilmente ignorará los dictámenes del SER, o deberá tener muy buenas razones para hacerlo, aunque los dictámenes no sean vinculantes. Sin embargo, el impacto efectivo del asesoramiento de la SER sobre la política gubernamental es difícil de observar y depende en gran medida de las relaciones políticas parlamentarias.

El SER puede ser considerado como un organis-

¹¹ “La confianza mutua es una relación continua de intercambio, que en un momento dado no es correspondida o está desequilibrada, pero que implica la expectativa mutua de que un beneficio concedido ahora debe ser devuelto en el futuro”. (Putnam, 1993, p. 172)

mo que define la agenda porque tiene una gran influencia en la definición general de la agenda política. Sin embargo, el SER no es un jugador con veto institucional porque es un consejo consultivo sin poder de decisión. A la vez, los interlocutores sociales que operan en esta institución pueden ser calificados como jugadores con veto social, debido a su base legal y a su aceptación social.

TROPICALIZAR EL DIÁLOGO SOCIAL

Es injusto vender la economía consultiva neerlandesa como un modelo si implica que puede adoptarse sin modificaciones en otros países con antecedentes históricos, sociológicos y culturales completamente diferentes. En comparación con los países latinoamericanos, los Países Bajos son una economía industrializada, las diferencias de ingresos son relativamente pequeñas y la población tiene una composición étnica bastante homogénea, a pesar del tamaño del grupo de población inmigrante. También hay que tener en cuenta que los países latinoamericanos son, en su mayoría, democracias recientes y tienen que enfrentarse a retos relacionados con la gran diversidad (étnica) de la población y las grandes disparidades internas de ingresos y desarrollo.

Por lo tanto, el diálogo social debe “tropicalizarse”. Al mismo tiempo, el ejemplo neerlandés ofrece algunas lecciones interesantes. El éxito del diálogo social también está sujeto a una serie de condiciones. Esta idea la expresa el SER en su informe anual del 2003 de siguiente manera: “La economía consultiva no [ofrece] alguna solución modelo. Cada país tendrá que desarrollar sus propias instituciones que mejor se adapten a su cultura y tradiciones. La experiencia neerlandesa aporta algunas lecciones, como la importancia de contar con organizaciones sociales fuertes e independientes y el diálogo social autónomo entre el gobierno y los actores sociales. También debe

haber un claro reparto de responsabilidades entre el gobierno y los interlocutores sociales. Además, la cultura de la consulta debe estar ampliamente integrada en la vida económica: la economía consultiva abarca mucho más que las instituciones centrales”.

En este apartado se intentará describir la cultura política latinoamericana, desde el doble contexto de las instituciones políticas presidencialistas y de una sociedad civil mucho más amplia. A continuación, se exponen algunas condiciones generales para el éxito del diálogo social que pueden ser relevantes desde la perspectiva neerlandesa.

CULTURA POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

La cultura política en los países latinoamericanos – aunque es un concepto muy subjetivo y difícil de definir – difiere mucho de la democracia de consenso neerlandesa descrita por Lijphart (1977). Esto implica que las consultas, la negociación política y los procesos de toma de decisiones en los países latinoamericanos se llevan a cabo desde un trasfondo cultural totalmente diferente, lo que significa que también las consultas socioeconómicas tienen que verse desde una perspectiva diferente. Sin hacer juicios de valor, el carácter “latino” de estos países debe tomarse en cuenta a la hora de diseñar el diálogo social.

Las democracias latinoamericanas, reconstruidas tras años de autoritarismo, están conformadas por regímenes presidenciales, un amplio espacio para los partidos políticos y las instituciones liberales. Se hace hincapié en las “reglas del juego”: sufragio libre y universal, libertad de expresión y libertad de organización. Los ciudadanos se consideran soberanos, pero delegan esta soberanía en las instituciones políticas, tal y como se regula en las Constituciones.

El Poder Ejecutivo es, en la mayoría de los casos, el eslabón central en la aplicación de las políticas gubernamentales y tiene que arbitrar entre visiones e intereses contrapuestos de todos los actores implicados en la toma de decisiones políticas. La visión política de los latinoamericanos se basa en el conflicto de intereses. Existe una cultura de gobernabilidad jerárquica, lo que implica que la toma de decisiones se realiza a través de procesos piramidales en los que la participación voluntaria de los actores sociales no es un hecho.

El conflicto es un denominador común de todos los regímenes presidencialistas latinoamericanos. La resolución de los conflictos no se produce necesariamente por consenso, sino que es mucho más el resultado de la confrontación de intereses opuestos (Mirza, 2006). La visión autoritaria del poder que la acompaña y la exigencia antropológica de un líder fuerte es, además, un caldo de cultivo para el populismo.

Existe una fe a veces exagerada en el gobierno para resolver cuestiones trascendentales en una sociedad muy politizada. Se considera que un gobierno fuerte es necesario para producir avances económicos, políticos y sociales. Un reflejo común es ver al gobierno como responsable de la evolución positiva y negativa de la sociedad. A menudo, las expectativas de un gobierno que acaba de tomar posesión son absurdamente altas. Por ello, las decepciones son grandes cuando las políticas gubernamentales no resultan como se esperaba.

Albert Hirschman (1963) identifica un estilo específico de gobernabilidad latinoamericano. Los frecuentes procesos de reforma institucional y las opciones políticas siempre cambiantes son la respuesta incierta a los numerosos retos a los que se enfrenta el continente. Muchas cuestiones políticas cruciales no se abordan porque no se ponen

en conocimiento de los gobiernos responsables, debido a un déficit de mediación. Los partidos políticos no son lo suficientemente capaces de vincular los intereses opuestos de la sociedad y de articular una visión del bien común. Existen pocos medios institucionales para ejercer presión sobre la agenda política. Prácticamente no existe una planificación a largo plazo que pueda servir de inspiración para un enfoque global de los grandes problemas sociales.

Cuando los dirigentes del gobierno son incapaces de resolver una cuestión social concreta o de llevar a cabo una reforma necesaria, vinculan esa cuestión política a otras cuestiones políticas que, según se argumenta, son más urgentes y de las que se espera una menor resistencia social. Esto hace que se establezcan prioridades erróneas y que no se aborden cuestiones políticas cruciales.

Parece que los grandes problemas sociales solo se abordan cuando se hacen visibles para los responsables políticos a través de las movilizaciones y la resistencia social. El resultado es una forma apresurada de hacer política con soluciones improvisadas a corto plazo – por ejemplo, creando una comisión de investigación o incluso un departamento adicional – que sirven principalmente para evitar los estallidos sociales. Esta política de “choque” es peligrosa porque es principalmente reactiva a los (posibles) conflictos sociales y no se basa en una comprensión y un diagnóstico completo del problema. No se puede hablar de previsión.

Cuando se “descubren” nuevos métodos de gestión, por ejemplo, cuando los dirigentes gubernamentales han seguido cursos de formación en Estados Unidos y han obtenido “nuevos” conocimientos, a menudo se realizan cambios políticos muy drásticos y de gran alcance, que no benefician a la estabilidad y a la continuidad política.

A menudo ocurre que las políticas o instituciones que tienen éxito en el extranjero se aplican como una especie de “receta” de forma poco meditada, sin prestar atención al contexto local. Este “mimetismo institucional” tiene que ver con el afán “de acabar” (“la rage de vouloir conclure”, usando la frase Hirschman) de muchos políticos latinoamericanos.

Otra característica de la cultura política latinoamericana, que no facilita la solución de los problemas, es la tendencia de los responsables políticos a empezar de cero y a olvidar los esfuerzos pasados y los resultados obtenidos. La experiencia acumulada en los gobiernos anteriores no suele utilizarse y grandes grupos de funcionarios son sustituidos sistemáticamente tras la toma de posesión de un nuevo Presidente. Esto dificulta el diagnóstico y el análisis adecuado de los problemas y también es consecuencia de la politización de la función pública.

CONDICIONES PARA EL ÉXITO DEL DIÁLOGO SOCIAL

Los elementos característicos del diálogo social tal y como se practica en los Países Bajos son relevantes porque a menudo parecen estar ausentes en muchos países latinoamericanos. En la mayoría de los países latinoamericanos, los sistemas de partidos tienden a ser muy volátiles (Petri & Vargas, 2007; Mirza, 2006), y los partidos políticos tradicionales suelen perder legitimidad. El tan mencionado “giro a la izquierda” con la aparición, a principios de los años 2000, de gobiernos – aunque muy diferentes – con un trasfondo ideológico de izquierdas es una consecuencia de ello. Además, la polarización (“distancia ideológica”) entre los partidos políticos es generalmente muy alta. Como resultado, las orientaciones políticas generales de un gobierno pueden cambiar radicalmente entre elecciones (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2007).

La politización de la función pública en América Latina es muy grande y puede ser problemática y promover prácticas clientelistas. También es malo para la continuidad de las políticas gubernamentales, porque se pierde mucha experiencia acumulada y memoria institucional, y no se puede compensar con un órgano consultivo socioeconómico que vigile la visión a largo plazo del desarrollo de un país entre gobiernos.

La necesidad de compromiso y apoyo social de las políticas gubernamentales en los Países Bajos surge del marco institucional que se basa en un sistema político muy fragmentado. Esta es la razón del alto grado de institucionalización del diálogo social. La existencia de un órgano bipartito de patronos y sindicatos – la Fundación del Trabajo – y de un órgano tripartito que asesora al gobierno – el Consejo Económico y Social – es única. Ambas instituciones se basan en una larga tradición y continuidad, lo que fomenta la confianza entre los actores sociales.

En cuanto a la financiación de estos organismos, es importante mencionar que el SER, aunque es un organismo relativamente caro, está financiado en su totalidad por las Cámaras de Comercio y, por tanto, puede ser autónomo de la política. La Fundación del Trabajo, por sus actividades ligeramente diferentes, solo necesita un presupuesto muy limitado para poder funcionar.

Como se ha indicado anteriormente, los marcos institucionales formales no son suficientes y no garantizan el éxito del diálogo social, sino que también hay que tener en cuenta la cultura política – el marco informal –. Para cada país, el estilo de gobierno, la tradición institucional y la cultura local de negociación deben ser considerados antes de importar modelos extranjeros.

En los Países Bajos, la experiencia ha demostrado

que se pueden identificar una serie de condiciones previas fundamentales para el éxito del diálogo social. La mayoría de estas condiciones ya se han tratado en secciones anteriores. La siguiente lista refleja los más importantes:

- La existencia de organizaciones autónomas de empresarios y trabajadores;
- La intención de las partes de cumplir acuerdos a largo plazo;
- Organizaciones centrales representativas del sector más amplio posible de la sociedad;
- Confianza mutua entre los actores sociales;
- Respeto y comprensión por las diferentes opiniones;
- Una agenda política amplia para que las posiciones puedan intercambiarse en las negociaciones y un acuerdo no suponga un juego de suma cero;
- Equilibrio entre las partes (representación equitativa en las instituciones consultivas);
- Voluntad política para el diálogo social (de la sociedad civil y de los políticos).

El éxito del diálogo social depende en gran medida de la legitimidad de las plataformas en las que se desarrolla. En este sentido, es importante que estas plataformas sean representativas y autónomas (políticamente independientes). La influencia y el impacto político de una plataforma de consulta es una función de su representatividad y, en menor medida, de su amplitud temática.

También es importante que los actores sociales que participan en el diálogo social tengan una actitud constructiva. Una actitud autoritaria y hostil (adversarial) entre los interlocutores sociales no es una buena base para un diálogo constructivo. Por

eso es muy importante que las partes desarrollen un sentido de interés general que trascienda los intereses sectoriales, personales o corporativos.

CAPÍTULO 3.

EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

Después de la transición democrática, siguió la decepción y la frustración porque la democracia, por las razones que fueran, no dio los resultados deseados. El empoderamiento de la sociedad civil en América Latina, una tendencia de las últimas décadas es ampliamente visto como el resultado de esa frustración, que se relaciona principalmente con el pobre desempeño económico, la creciente desigualdad de ingresos y la insuficiente garantía de los derechos sociales, económicos y políticos.

La aparición de la sociedad civil también está relacionada con la descentralización que se ha producido recientemente en muchos países de la región. Además, las organizaciones internacionales de desarrollo desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil.

Una gran variedad de organizaciones de la sociedad civil se están convirtiendo en actores cada vez más importantes – jugadores con veto social – en el debate público en muchos países de América Latina y se manifiestan con actividades muy diversas que van desde las campañas de presión e información hasta la participación en procesos de consulta pública (institucionalizada) e incluso la protesta social violenta.

En América Latina, la estructura y la composición de las organizaciones de la sociedad civil son sustancialmente diferentes a las de Europa o Estados Unidos en virtud de un contexto histórico y cultural propio. Antes de examinar las configuraciones existentes y posibles del diálogo social en América Latina, es necesario comprender mejor el tipo de organizaciones que constituyen

la sociedad civil latinoamericana. Las organizaciones más representativas de la sociedad civil son los actores sociales que deben participar en el diálogo social. A continuación, examinaremos más ampliamente las causas fundamentales del empoderamiento de la sociedad civil. Por último, se ofrecerán algunas ideas sobre las posibilidades de representación efectiva de la sociedad civil.

COMPOSICIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN AMÉRICA LATINA

La sociedad civil en América Latina corresponde a una densa red de organizaciones y grupos con actividades, objetivos y formas jurídicas muy diferentes. El uso de los términos “sociedad civil”, “sector social” u “organizaciones no gubernamentales” (ONGs) no es realmente apropiado para describir esta amplia y completa categoría.

Las organizaciones de la sociedad civil amplia pueden clasificarse de varias maneras, según sus grupos objetivo, representatividad, metodología, actividades, objetivos, forma jurídica, temas y ámbito territorial. El gran número de organizaciones en América Latina y su diversidad hacen muy complicado un análisis tipológico de su papel en el proceso de las políticas públicas.

En este capítulo se hará una descripción general de la estructura del cambio de grupo parlamentario en América Latina. Esta sección se centrará en la creciente importancia política de los llamados movimientos sociales en un gran número de países latinoamericanos.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA ESTRUCTURACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Las organizaciones de la sociedad civil son grupos estructurados de personas en torno a valores, intereses y objetivos compartidos que buscan dar respuestas a las necesidades sociales de grupos específicos. Esta categoría heterogénea incluye todo tipo de fundaciones y asociaciones como cooperativas, sindicatos, organizaciones de desarrollo, asociaciones comunitarias, asociaciones profesionales, asociaciones de vecinos, federaciones, seguros colectivos, sociedades, organizaciones sociales, organizaciones benéficas, sindicatos de estudiantes, etcétera. También se incluyen en esta categoría las universidades, los grupos de reflexión (thinktanks), las iglesias y los medios de comunicación. En el contexto latinoamericano, todas estas organizaciones y formas de asociación dan por sentado que participan en el debate público y que influyen en las políticas gubernamentales (lobby, advocacy), a nivel local y, cuando es posible, a nivel nacional.

Los desacuerdos “clásicos” entre los actores sociales sobre las condiciones de empleo no son el principal foco de atención, sino que están siendo sustituidos por luchas sociales mucho más amplias con nuevos actores. Esto requiere nuevas referencias y marcos de interpretación, así como soluciones institucionales creativas para su participación en el proceso de las políticas públicas.

En general, se puede decir que las organizaciones de la sociedad civil están muy divididas. Existen redes de organizaciones de la sociedad civil, pero la cooperación y coordinación del conjunto de la sociedad civil sigue siendo extremadamente complicada debido a los intereses contrapuestos de las distintas organizaciones. La organización de este tipo de redes es muy diferente a la insti-

tucionalización de mecanismos de participación y consulta en la cultura de gobierno.

El surgimiento de la sociedad civil se caracteriza principalmente por un crecimiento cuantitativo del número de organizaciones y, en mucha menor medida, por una mejora cualitativa de su capacidad institucional. La mayoría de las organizaciones de la sociedad civil en la región no son profesionales ni eficaces. La sociedad civil es muy volátil y casi no tiene organizaciones estables. Los grupos de interés de estas organizaciones tampoco suelen ser claramente identificables (Acotto, 2003).

Según Garretón (2002), las orientaciones temáticas de la sociedad civil latinoamericana pueden dividirse en cuatro categorías principales: (a) democratización política (mediante la participación en la toma de decisiones políticas), (b) democratización social (el reconocimiento y el respeto efectivos de los derechos humanos y las libertades fundamentales), (c) reconstrucción de las economías y la adaptación a la globalización, y (d) la redefinición de la modernidad, es decir, la articulación de una estrategia nacional de desarrollo integral.

Gohn (1997) distingue cinco categorías principales de organizaciones de la sociedad civil: (a) organizaciones basadas en un trasfondo institucional: iglesia, partido, sindicato, escuela, (b) organizaciones basadas en determinadas características humanas (género, edad, origen étnico), (c) organizaciones que surgen de la insatisfacción con determinados problemas sociales como la vivienda, la sanidad o el medio ambiente, (d) organizaciones que protestan contra los cambios coyunturales económicos y sociales a los que hay resistencia, y (e) organizaciones basadas en un trasfondo ideológico específico como el anarquismo o el marxismo.

En países con grandes poblaciones indígenas, como Bolivia, Ecuador y Guatemala, las organizaciones étnicas son muy activas y visibles y utilizan las protestas a gran escala para exigir menos discriminación y más derechos sociales y políticos. Además de los movimientos étnicos, también hay organizaciones que protestan por la falta de acceso al empleo y a los servicios públicos. En algunos casos, las organizaciones de la sociedad civil son proveedores de servicios allí donde el gobierno falla.

De todos los sectores de la sociedad civil, las empresas tienen la mayor cantidad de recursos y, por lo tanto, la mayor influencia en la agenda política. Esto se aplica en mucha menor medida a las empresas más pequeñas. Los instrumentos para influir en el poder son muy diversos. Las asociaciones empresariales no suelen estar muy desarrolladas. Muchas de las actividades de los grupos de presión de la comunidad empresarial tienen lugar a través de Cámaras de Comercio o de redes políticas informales, fuera de la atención de los medios de comunicación.

El movimiento sindical, aunque históricamente ha sido uno de los actores importantes en el proceso de las políticas públicas, ha perdido gran parte de su influencia durante las tres últimas décadas. En general, el movimiento sindical es muy débil y sus vínculos tradicionales con los partidos políticos se han diluido. En la mayoría de los países, la tasa de participación en ellos no supera el 20%.

Otros actores sociales importantes son las organizaciones temáticas (especialmente las de derechos humanos, derechos de la mujer y medio ambiente), las organizaciones eclesiásticas que pueden contar con una gran influencia moral y las organizaciones profesionales específicas, especialmente dentro del sector público, como los profesores. Los

movimientos estudiantiles también suelen tener una gran capacidad de movilización. En algunos países, el ejército y las organizaciones de veteranos tienen mucha influencia (Guatemala, Chile).

MOVIMIENTOS SOCIALES

Durante mucho tiempo, los movimientos sociales han sido muy débiles y poco organizados debido a la extensión de las prácticas clientelistas. El auge de los movimientos sociales a partir de finales de los años 80 y el aumento de los conflictos sociales están relacionados con la creciente importancia política de nuevas cuestiones mucho más amplias que las clásicas del trabajo, como la exclusión histórica de los pueblos indígenas, los derechos humanos, la reivindicación de una sociedad multiétnica, el lugar de las mujeres en la sociedad, el acceso a recursos naturales (tierras agrícolas, agua, petróleo) y el medio ambiente.

Estos movimientos sociales son coaliciones poco rígidas de personalidades sociales, partidos políticos, ONG's y otras organizaciones de la sociedad civil en torno a una agenda cíclica o a un problema social concreto. El funcionamiento de estos movimientos sociales también se denomina "democracia de la calle", que de hecho propaga una visión autoritaria al tratar de imponer la voluntad de un determinado grupo de población a los gobernantes. A través de acciones colectivas de protesta, a veces violentas, los actores sociales tratan de poner en manifiesto su descontento con las políticas del gobierno. La agresividad de algunas de estas organizaciones de la sociedad civil y de los movimientos sociales es preocupante e indica que la participación de los actores sociales en la elaboración de la agenda es absolutamente necesaria.

Los movimientos sociales han forzado, con sus acciones de protesta, la renuncia de un total de

16 presidentes desde 2001, lo que demuestra una enorme falta de respeto por las instituciones democráticas. Al mismo tiempo, muestra el alcance del descontento social. En algunos casos, los movimientos sociales consiguen poner de rodillas al gobierno. En otros casos, los movimientos sociales solo provocan más violencia e inestabilidad.

Independientemente del sistema político, el diálogo social consiste en el uso estratégico de mecanismos y recursos, institucionalizados o no, especialmente en los momentos de toma de decisiones políticas, con el objetivo de rechazar o apoyar los planes políticos, según los intereses de la sociedad civil organizada. El éxito del diálogo social depende, por tanto, de la capacidad de estas redes políticas para mantenerse organizadas y unidas en torno a una agenda estructural. Cuando los actores sociales se unen en torno a una agenda a corto plazo – redes temáticas – hay pluralismo pero no diálogo social.

LAS CAUSAS DEL EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL

La evolución histórica de la sociedad civil en América Latina muestra un constante cambio de roles. Mientras que a principios del siglo XX la sociedad civil estaba orientada principalmente al desarrollo a nivel municipal y a las actividades filantrópicas, hoy en día la sociedad civil está más orientada a la defensa de intereses sectoriales (grupos profesionales) en una estructura más industrial. A partir de la década de 1970, las organizaciones de derechos humanos y otras ONG's se volvieron cada vez más activas.

La democracia se mostró incapaz de resolver satisfactoriamente los principales problemas sociales y esto tuvo como consecuencia “natural” el empoderamiento de la sociedad civil. Aquí se

analizarán los principales factores socioeconómicos, políticos y étnicos de este hecho.

El auge de la sociedad civil está relacionado principalmente con el descontento por la mala situación económica, el deterioro de las condiciones de trabajo, la profundización de la pobreza y el bajo nivel de confianza en las instituciones democráticas para mejorar esta situación. La creciente deuda pública y el desequilibrio de los presupuestos públicos también contribuyen a ello.

La pérdida de legitimidad de la política y el mal funcionamiento de los partidos políticos como factor aglutinador de intereses contrapuestos también puede considerarse una causa importante del auge de las organizaciones de la sociedad civil. Los partidos políticos suelen ser vistos como poco receptivos– en este contexto, Gerstlé habla de “autismo parlamentario” (2003) – y en muchos casos tampoco son programáticos, sino inclinados a una priorización oportunista y populista. La inestabilidad del sistema de partidos y la consiguiente falta de disciplina partidaria también son preocupantes. Por ejemplo, los estudios demuestran que los diputados individuales tienden a votar por los intereses de su circunscripción en lugar de por el bien común (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

Los factores socioculturales o étnicos del auge de la sociedad civil se refieren principalmente a los avances tecnológicos que facilitan la difusión de información y la cooperación entre organizaciones individuales y con organizaciones hermanas en el extranjero. Los contrastes entre las comunidades indígenas autónomas, por un lado, y el común de la población por otro lado, suelen ser muy altos, especialmente en los países con una gran población que se identifica explícitamente como indígena. Estas contradicciones étnicas suelen estar en la base del surgimiento de los movimientos

sociales, sobre todo cuando estas contradicciones socioeconómicas se superponen.

La influencia de las organizaciones internacionales de desarrollo en el empoderamiento de la sociedad civil es también muy fuerte, especialmente por su interés en el reconocimiento de los derechos y la reparación por vulneraciones denunciadas por los pueblos indígenas. La urbanización constante fue también un proceso que contribuyó a cambiar las prioridades y las estructuras organizativas de la sociedad civil.

REPRESENTACIÓN EFECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

El papel de la sociedad civil en la democracia es ser un canal para la representación de intereses específicos de la población que están subrepresentados por los partidos políticos. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante en el debate público y la discusión sobre el bienestar colectivo de la población. La formación de opinión, el establecimiento de la agenda, la representación de intereses específicos y la participación en el proceso de las políticas públicas son tareas generales de la sociedad civil (González & Villar, 2003).

La insuficiencia de mecanismos institucionales para canalizar el conflicto social y la falta de plataformas para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la vida política pueden considerarse como un freno para el desarrollo y empoderamiento de la sociedad civil en América Latina. Al excluir a la sociedad civil de los principales procesos políticos, se refuerza la polarización social, que en el peor de los casos puede conducir a expresiones violentas y antidemocráticas del descontento existente.

Para tener un sistema institucionalizado de par-

ticipación en el proceso de las políticas públicas – independientemente del diseño institucional elegido – es muy importante que las organizaciones que participan tengan cierta legitimidad y sean representativas de los intereses de la sociedad. Para tener éxito, el diálogo social también requiere la voluntad de los políticos y de la sociedad civil para participar de forma constructiva en el diálogo social.

Esta sección se limitará a algunas reflexiones sobre los criterios de medición de la legitimidad de la sociedad civil, de los que se pueden derivar las posibilidades de representación de la sociedad civil en un Consejo Económico y Social y la actitud de los actores sociales.

LA LEGITIMIDAD DE LA SOCIEDAD CIVIL: POSIBILIDADES DE REPRESENTACIÓN EN UN CONSEJO CONSULTIVO SOCIOECONÓMICO

La legitimidad de la sociedad civil está vinculada a una actitud constructiva – la voluntad de negociar y comprometerse – y a la representatividad de los actores sociales. A continuación estos puntos se tratarán con más detalle. “La pregunta” es: ¿cuáles son las condiciones para que las organizaciones de la sociedad civil puedan pretender formar parte de un diálogo social? ¿Cuáles son las condiciones para que una organización sea consultada en un proceso de consulta?

Por ejemplo, se puede examinar la “legitimidad técnica” de las organizaciones de la sociedad civil. Esto se refiere al profesionalismo y experiencia de los actores sociales y al nivel académico de su posible aportación al diálogo social. También se puede examinar la “legitimidad jurídica”, que se refiere al grado de cumplimiento de las normas legales. Estas dos dimensiones de la legitimidad son ciertamente de gran importancia en el con-

texto del debate sobre la viabilidad del diálogo social, pero quizás el tipo de legitimidad más relevante sea la “legitimidad política”. Esta forma de legitimidad tiene que ver con la representatividad de las organizaciones, es decir, hasta qué punto estas organizaciones pueden pretender ser reconocidas por los gobiernos como interlocutores legítimos. Los gobiernos y los partidos políticos son elegidos por el pueblo y, por lo tanto, son por definición, “representativos” – aunque la función representativa pueda estar en crisis – y pueden confiar en ello.

Para América Latina, es imprescindible partir de un concepto de sociedad civil. En un órgano consultivo socioeconómico, no parece viable un reparto de puestos entre los actores sociales (patronos y sindicatos), ya que, en particular, el movimiento sindical no es dominante y, por tanto, no hay equilibrio entre las partes.¹² Por lo tanto, las organizaciones con una orientación más amplia deben participar en la sociedad civil.

Para ello, la formación de redes y organizaciones paraguas que incluyan un gran número de organizaciones sociales es de gran importancia para el éxito del diálogo social. Esto contribuye a una mayor eficacia y legitimidad del diálogo social.

Desde un punto de vista más general, no solo la debilidad de la sociedad civil, especialmente del movimiento sindical, es un dilema a la hora de establecer el diálogo social. El tamaño de la economía informal en muchos países latinoamericanos también complica el diálogo constructivo y la posibilidad de generar un cambio efectivo. Además, el aumento del sector de los servicios, el crecimiento del número de empresarios independientes y la tasa de desempleo relativamente

alta son también factores que socavan la representatividad de la sociedad civil, como también es el caso de los Países Bajos.

Es legítimo preguntarse si los movimientos sociales y, especialmente, las acciones de protesta como las huelgas y los bloqueos de carretera son medios eficaces para que las organizaciones de la sociedad civil alcancen sus objetivos – o al menos más eficaces que el diálogo social –. La observación empírica de los conflictos sociales indica que no es posible dar una respuesta inequívoca.

Las huelgas y los bloqueos de carretera, las dos acciones de protesta más comunes en América Latina, implican grandes costes para los trabajadores involucrados. Cuando las organizaciones de la sociedad civil son realmente representativas, no necesitan utilizar estos instrumentos, porque el gobierno conoce su fuerza y se ve obligado a negociar con ellas. En la situación contraria, cuando el gobierno sabe que las organizaciones de la sociedad civil son débiles, tienen más que perder con una huelga, porque el gobierno no cumplirá con sus demandas. Así, la frecuencia de las protestas públicas puede interpretarse como un signo de debilidad de los agentes sociales (Murillo, 2003).

Mucho depende de la magnitud del poder de veto social que se pueda movilizar. En algunos casos, la magnitud del conflicto es tan grande que el presidente se ve obligado a ceder. Esto puede considerarse un estímulo para continuar con dichas acciones. En otros casos, el impacto político puede ser muy limitado y las acciones de los movimientos sociales pueden ser ignoradas por los gobiernos.

12 Los Países Bajos también tienen una tasa de participación muy baja (alrededor del 25%), pero aproximadamente tres cuartas partes de la población activa apoyan el movimiento sindical. Gracias a las cuotas de asistencia que perciben los miembros del SER, el movimiento sindical recibe fondos con los que pueden desarrollar su profesionalidad.

ACTITUD DE LA SOCIEDAD CIVIL

Debido a su gran número y a sus divisiones, la cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil conlleva elevados costes de transacción. La decisión de las organizaciones de la sociedad civil por participar en el diálogo social –y su posición en las negociaciones– está motivada por la reputación de la otra parte y la expectativa de recibir beneficios del diálogo.

El título del capítulo 7 del informe del Banco Interamericano de Desarrollo *¿Los de afuera?: Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe* (2008) es muy sugestivo “¿Hasta qué punto los latinoamericanos confían y cooperan?”. Esta investigación aborda la cuestión de si existen posibilidades de cooperación mutua entre los actores sociales dentro de la cultura latinoamericana. A menudo se culpa a los actores sociales de no tener una actitud constructiva hacia el diálogo social.

El resultado de este estudio es que los latinoamericanos están dispuestos a cooperar y confiar en los demás, pero los factores sociológicos lo dificultan, especialmente las “distancias sociales” entre las personas. Se refiere en particular a las diferencias económicas y demográficas. Esto significa que las grandes diferencias de edad y de clase social pueden ser un gran obstáculo para unas negociaciones fructíferas.

El diálogo social puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a comprometerse. Muchas organizaciones de la sociedad civil en América Latina tienen una actitud adversarial, es decir, la lógica de sus actividades está dirigida principalmente a oponerse y a obstruir las decisiones políticas, sin tener en cuenta el interés general. En este sentido, la sociedad civil se limita

a lo que Galbraith (1952) llama “countervailing powers” – poderes compensatorios – con el único fin de contrarrestar lo que consideran un poder excesivo, especialmente el de los presidentes. Es necesario un cambio cultural. Las organizaciones de la sociedad civil deberán adoptar una actitud de cooperación. Por supuesto, el gobierno también debe tener la voluntad política de compartir el dominio público con la sociedad civil y abrir canales para su participación en el proceso de políticas públicas.

Este cambio de cultura es muy difícil. La confianza entre los actores sociales es algo que tiene que crecer históricamente, y esto es complicado cuando las guerras civiles (América Central) y los regímenes militares (América del Sur) todavía están frescos en la memoria. Además, cuando los procesos de consulta en el pasado no dieron los resultados esperados o es evidente que fueron manipulados por el gobierno, la base precaria de confianza para establecer el diálogo social puede desaparecer.

La lucha de poder dentro de las organizaciones de la sociedad civil y entre ellas también afecta su disposición al diálogo social. Los dirigentes de los sindicatos, que se supone que representan los intereses de los trabajadores y empleados, pueden tener su propia agenda y perseguir intereses diferentes. Por ejemplo, los líderes sindicales pueden buscar prestigio y reconocimiento ideológico, mientras que sus partidarios piden principalmente mejores condiciones de trabajo. Así que una huelga puede reflejar perfectamente una lucha de poder interna en el sindicato y no necesariamente una estrategia de negociación. También puede ocurrir que surjan conflictos entre los intereses a corto y largo plazo de los miembros del sindicato (Murillo, 2003).

CAPÍTULO 4.

MARCO INSTITUCIONAL DEL DIÁLOGO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El diálogo social en América Latina no está ausente pero adopta formas diferentes a las de los Países Bajos. Los marcos institucionales para la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones políticas son muy diversos y tienen resultados variados. Existen grandes diferencias entre los distintos países en lo que respecta a la organización y la eficacia del diálogo social.

Sin embargo, se pueden detectar algunos patrones generales que caracterizan a América Latina en su conjunto. Las últimas décadas se han caracterizado por una creciente institucionalización de los mecanismos sociales. En varios niveles, han surgido plataformas de consulta formales e informales que permiten a la sociedad civil influir en la formulación de políticas generales o sobre temas específicos.

El éxito de estas plataformas de consulta es muy variable y a veces francamente decepcionante. En muchos casos, estas plataformas son insuficientes para prevenir o resolver grandes conflictos sociales. Por lo tanto, no es posible hablar de una “democracia social” que funcione bien, pero es importante subrayar que cada vez hay más oportunidades para que la sociedad civil influya en los procesos políticos de forma específica.

En este capítulo se analizarán los principales tipos de diálogo social en América Latina. Para ello, el proceso de política pública se dividirá en tres etapas básicas (Font & Gomà, 1999). La primera fase se refiere al (a) diagnóstico y la definición de la agenda, en la que los actores con poder formal o informal de establecimiento de la agenda – los

agenda setters – son los principales actores en la definición del problema y la definición de las prioridades políticas.

La segunda fase es la de (b) la formulación de la política y la toma de decisiones. El proceso de toma de decisiones es una prolongación de la fase anterior e incluye el periodo que transcurre entre la inclusión de un tema en la agenda, la elaboración de la política y la toma de decisiones propiamente dicha – sin que ello implique que la política necesariamente esté basada en el diagnóstico correcto o sea adecuada para resolver el problema planteado – por parte de los actores (institucionales) pertinentes (Ejecutivo y Legislativo).

Durante este proceso, los jugadores con veto social pueden desempeñar un papel importante si participan previamente en el proceso mediante mecanismos de consulta más o menos institucionalizados. Si los actores sociales no participan en el proceso, reaccionarán, si tienen poder de veto social, cuando la política decidida vaya en contra de sus intereses.

Por último, la tercera fase se refiere a la (c) aplicación y evaluación de la política. La implementación, en particular, es tan importante como las fases anteriores, ya que a menudo hay que tomar muchas decisiones estratégicas durante estas fases.

Durante cada fase del proceso de las políticas públicas, puede haber o no diálogo social. Este capítulo se centrará en los patrones más caracte-

rísticos del diálogo social latinoamericano para cada una de las fases, con particular énfasis en el diseño institucional del diálogo social, los actores involucrados y los principales protagonistas.

En América Latina, la participación de la sociedad civil parece estar más desarrollada en la fase de diagnóstico y definición de la agenda, y en menor medida en la fase de implementación y evaluación de las políticas públicas. Por lo tanto, la prioridad para América Latina parece ser el desarrollo del diálogo social en la fase de formulación y toma de decisiones.

PARTICIPACIÓN EN EL DIAGNÓSTICO Y LA DEFINICIÓN DE LA AGENDA

Aunque la situación es muy heterogénea en todos los países de América Latina, en general puede decirse que la participación de la sociedad civil está relativamente desarrollada en la fase inicial del proceso de políticas públicas, no tanto en el diagnóstico como en la creación de la agenda.

Esto sucede en particular durante los períodos electorales, cuando la población tiene la oportunidad de elegir a sus representantes políticos en el Parlamento y en el Ejecutivo. Esto desencadena casi automáticamente un gran debate nacional sobre la priorización de la agenda política, en el que las organizaciones de la sociedad civil tienen amplias oportunidades de expresar sus opiniones, principalmente a través de canales informales – los medios de comunicación y los contactos con los partidos políticos –. La elaboración de los programas electorales por parte de los partidos políticos también contribuye, al menos en teoría, a un establecimiento colectivo de la agenda política.

A pesar de la crisis de los partidos políticos tradicionales, los procesos electorales actúan como

catalizadores del debate público y son, de hecho, una oportunidad para que los actores sociales que sepan utilizarlos ejerzan mucha influencia en la agenda.

Entre los procesos electorales, la sociedad civil puede seguir participando en el establecimiento de la agenda política, especialmente a través de estrategias informales y de la presión sobre los partidos políticos y las instituciones políticas. A través de los medios de comunicación, los periodistas y comentaristas analizan, critican y controlan continuamente las acciones del gobierno. Las organizaciones de la sociedad civil que tienen acceso a los medios de comunicación pueden beneficiarse mucho en este sentido. Aunque en muchos países latinoamericanos los medios de comunicación suelen ser criticados por no ser neutrales y por promover principalmente los intereses corporativos, en general se puede decir que los periódicos y los canales de televisión públicos son razonablemente objetivos (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006).

En cuanto a la participación de la sociedad civil en el diagnóstico y la definición del problema, puede decirse que está poco desarrollada. Muchas organizaciones de la sociedad civil realizan estudios sobre temas administrativos y socioeconómicos, y los medios de comunicación también realizan regularmente estudios que, sin embargo, suelen ser de baja calidad. Por lo tanto, la función de control de estas instituciones es inadecuada. El desarrollo de instituciones de investigación (independientes) es necesario para un diagnóstico común y una definición de los problemas entre los actores sociales y los políticos.

Gracias al empoderamiento de la sociedad civil descrito anteriormente, las organizaciones individuales (actores de veto social) pueden incluir un determinado tema en la agenda política mediante una acción de protesta social, como una huelga.

De este modo, los actores sociales pueden atraer la atención de los medios de comunicación y obligar al gobierno a prestar atención a un determinado asunto.

Sin embargo, la agenda política la marca mucho más el propio Ejecutivo. Por lo general, se produce

el escenario contrario: las acciones de protesta social suelen ser el resultado del descontento social con una decisión política. Los actores sociales tienen la posibilidad de expresar su descontento con un determinado punto de la política, pero tienen pocas posibilidades de participar activamente en la definición de la agenda política.

Figura 10
Ejemplos de movimientos y conflictos sociales recientes en América Latina

Conflicto	País	Razón	Estrategias	Resultados / Influencia en el gobierno
<i>Movimiento piquetero (2001)</i>	Argentina	Movimiento de desempleados organizados que expresan su frustración por la crisis económica que atraviesa el país.	Bloqueo de carreteras, marchas de protesta y otras protestas armadas.	Una parte del movimiento negocia con el Presidente, otra se niega a entrar en discusión con el gobierno.
<i>La guerra del agua (2000)</i>	Bolivia	Privatización de la distribución municipal de agua en la ciudad de Cochabamba y gran aumento de los precios.	Creación de un "Comité para la protección del agua y la vida" y protestas sociales.	El gobierno prometió inicialmente solo revisar la legislación, pero tras los violentos enfrentamientos, el gobierno atendió las demandas del Comité y revirtió la privatización.
<i>Aguas del Illimani (2004)</i>	Bolivia	Privatización de la empresa de distribución de Aguas del Illimani en la ciudad de El Alto.	Feroces protestas sociales contra la empresa que recibió la licencia de distribución.	El gobierno da marcha atrás en la privatización tras las violentas revueltas.
<i>Cocaleros (desde mediados de los 90)</i>	Bolivia	Los cocaleros, liderados por Evo Morales, luchan por el derecho a cultivar coca legalmente, en respuesta a los programas de erradicación respaldados por Estados Unidos.	Grandes protestas, marchas, manifestaciones y cortes de carretera de larga duración.	La erradicación del cultivo de coca continuó hasta el 2003, a pesar de los efectos negativos de los bloqueos. Poco después, Evo Morales llegó al poder y defendió los intereses de los cocaleros desde su puesto de presidente.
<i>Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (desde mediados de los años 80)</i>	Brasil	Lucha por la reforma agraria y la redistribución de los derechos sobre la tierra.	Ocupación de tierras de cultivo, operaciones de acampada de larga duración cerca de propiedades privadas, creación de cooperativas y programas de formación.	El gobierno suele reaccionar poco ante este movimiento, por lo que las protestas continúan.
<i>Movilización contra el Combo del ICE (2000)</i>	Costa Rica	Privatización de la compañía eléctrica ICE	Huelgas prolongadas, manifestaciones, cortes de carretera y huelgas de hambre.	Se renuncia a la privatización tras las persistentes protestas y huelgas.
<i>Movilización contra el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (2004)</i>	Costa Rica	Oposición general al acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, pero también descontento con la situación de algunos monopolios estatales y la remuneración del sector público.	Marchas, huelgas, manifestaciones, peticiones, cortes de carretera y reuniones de debate.	El gobierno aumenta los salarios del sector público en un 0,5%. Se abandona la ratificación parlamentaria del acuerdo de libre comercio y se celebra un referéndum en el 2007.
<i>El movimiento de maestros de escuela (2006)</i>	Guatemala	Resistencia a la Ley de Planificación Familiar y de Protección del Adulto Mayor.	Huelgas y protestas a gran escala en las que también participan la Iglesia Católica y las asociaciones de mujeres.	El gobierno accede a las demandas de los profesores de la escuela y veta la Ley.
<i>Movilización de los profesores de la escuela (2006)</i>	Honduras	Incumplimiento por parte del Gobierno de los acuerdos previos sobre aumentos salariales y primas.	Marchas de protestas violentas.	Negociar con el gobierno y elaborar un marco jurídico para la regulación y el cumplimiento de los acuerdos sociales.
<i>Gran marcha por la integridad y contra la corrupción (2007)</i>	Honduras	La sociedad civil protesta para forzar la aplicación efectiva de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Gran marcha a la que asistieron 30.000 personas y presentación de una declaración conjunta al gobierno.	No hay imitación por parte del gobierno.
<i>Movimiento de agricultores víctimas del veneno Nemagón (1999)</i>	Nicaragua	Descontento de un grupo de agricultores que han sido víctimas de productos tóxicos.	Acción de campamento de 5.000 hombres frente al edificio del Parlamento y huelgas de hambre.	Poca capacidad de respuesta del gobierno.
<i>Movimiento pro-aborto (1998)</i>	Nicaragua	Debate sobre la reforma del derecho penal y la criminalidad del aborto.	Manifestaciones y presiones de los movimientos feministas.	Efecto contrario. Debido a la resistencia de la Iglesia Católica, el aborto volvió a ser punible.
<i>MONADESO (1998)</i>	Panamá	Oposición a la propuesta de revisión constitucional.	Cooperación de 23 grupos de interés, sindicatos y estudiantes.	Acción exitosa, porque en el referéndum sobre esta propuesta, la revisión de la constitución fue rechazada por el pueblo.
<i>FRENADESO (2002)</i>	Panamá	Resistencia a las reformas de la ley de educación.	Protestas, manifestaciones y cortes de carretera.	Convocatoria de una consulta nacional sobre Educación.
<i>FRENADESSO (2005)</i>	Panamá	Resistencia a las reformas de la ley de seguridad social.	Protestas, manifestaciones y cortes de carretera durante más de dos meses.	El proceso perdió mucha credibilidad debido al impacto negativo en la economía del país.
<i>Privatización de las empresas eléctricas (2002)</i>	Perú	Planes de privatización de algunas empresas eléctricas en la ciudad de Arequipa.	Creación del <i>Frente Cívico</i> que consigue organizar movilizaciones sociales.	Ante la amenaza de una huelga general, el presidente Toledo decide detener el proyecto de privatización.
<i>Caracazo (1989)</i>	Venezuela	Oposición al plan de reformas "neoliberales" del presidente Pérez (privatizaciones, reforma del sistema fiscal, etcétera.)	Levantamientos y protestas violentas con cientos de muertos causados por la acción del ejército.	El gobierno sofocó las revueltas con violencia, pero estas revueltas dieron paso a una década de gran inestabilidad política con varios intentos de golpe de Estado.
<i>Protestas (2019)</i>	Ecuador	Eliminación de los subsidios de combustibles. Liderado por la Conf. de nacionalidades indígenas	Protestas masivas y bloqueos en carreteras.	El Presidente Lenín Moreno dio marcha atrás a la medida.
<i>Estallido social (2019)</i>	Chile	Alza en el costo del metro y una serie de errores por parte de su gabinete.	Marcha estudiantil sostenida por semanas. Marchas pacíficas multitudinarias que se mantuvieron por cerca de un mes. Cierre de calles y marchas en las principales ciudades del país.	Reversión en el alza del pasaje de metro, firma del Pacto de Paz y de Nueva Constitución. Plebiscito para la asamblea constituyente.

Fraude electoral (2019)	Bolivia	Resultados electorales acusados de ser fraudulentos, que dieron por ganador a Evo Morales	Descontento social, denuncias de fraude, manifestaciones multitudinarias.	Dimisión del cargo por Evo Morales y su expulsión del país. Toma de gobierno por Jeaninne Añez y realización de nuevas elecciones.
Marchas sociales (2019)	Colombia	Reforma tributaria, sistema de pensiones, políticas económicas y ambientales, cumplimiento de los acuerdos de paz	Manifestaciones en diversas ciudades del país, bloqueo al acceso a Cali y al aeropuerto.	Retiro de los proyectos y derogación de reformas cuestionados, cumplimiento de acuerdos con colectivos, revisión de cumplimiento a los acuerdos de paz, trámite de la ley anticorrupción y disolución del escuadro móvil antidisturbios.
Protestas sociales (2013)	Brasil	Alza del costo del pasaje, volumen de gasto público para la Copa Confederaciones 2013, Mundial de Fútbol 2014 y JJ.OO. 2016	Manifestaciones pacíficas en cerca de 100 ciudades del país.	Pacto del gobierno con gobernadores y alcaldes. Reducción al impuesto al diésel a sistema de metro y trenes, responsabilidad fiscal para controlar la inflación, acelerar inversiones en salud y educación.
#YoSoy132 Movimiento estudiantil (2012)	México			
Proclamación presidente interino (2019)	Venezuela	Exigencia de la salida de Nicolás Maduro del poder.	Diversas jornadas de manifestaciones, la principal del 23 de enero proclamó a Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional como presidente interino como un gobierno de transición y llamar a elecciones libres.	Guaidó fue reconocido como presidente interino por 50 países.
Levantamiento cívico militar (2019)	Venezuela			
Manifestaciones contra Ricardo Rosselló	Puerto Rico			
Crisis constitucional (2019)	Perú	Disolución del congreso por orden del Pte. Vizcarra y llamado a nuevas elecciones.	Manifestaciones durante tres días a favor y en contra de la disolución del congreso.	Renuncia de Martín Vizcarra. Asumen y renuncian por sucesión presidencial Mercedes Aráoz, Manuel Merino y finalmente Francisco Sagasti asume el cargo hasta las elecciones de 2021.
Gasolinazo (2017)	México	Reforma energética y aumento en el precio del combustible	Bloqueo de carreteras, gasolineras, marchas en diversos puntos del país.	Reducción de salario a altos funcionarios públicos, estímulo fiscal a la población, flexibilización en el cobro del ahorro para el retiro, descuento en impuestos y sustitución de gasolina a fás en vehículos estatales.
Crisis poselectoral (2017-2018)	Honduras	Victoria del Partido Nacional en elecciones generales por un estrecho margen y alegatos de fraude electoral	Manifestaciones pacíficas y violentas, saqueos, disturbios, cacerolazos y llamados a paro nacional	
Protestas estudiantiles – secundarios y universitarios (2019)	Costa Rica	Proyecto de educación dual (trabajo aprendizaje en sector privado), mejoras en infraestructura. Aplicación de la regla fiscal en el Fondo Especial de Educación Superior	Toma y cierre de centros educativos y vías públicas del país. Bloqueos frente a las principales universidades, toma de edificios y masiva manifestación pacífica	Renuncia del Ministro de Educación Edgar Mora y la Ministra de Hacienda Rocío Aguilar
Huelga sindical (2018)	Costa Rica	Reforma fiscal o “ley de reforzamiento de las finanzas públicas”	Huelga general de 93 días, hechos vandálicos, saqueos, atentados a edificios públicos	Alteración en el curso lectivo (huelga de maestros extensa), contracción del crecimiento económico
Crisis política (2018)	Nicaragua	Reforma del sistema de seguridad social	Disturbios, marchas pacíficas y violentas, toma de universidades, desobediencia civil	Retiro del proyecto de reformas a la seguridad social, llamado a elecciones presidenciales
Protestas en contexto de covid-19 (2021)	Brasil	Colapso de salud en el estado de Amazonas, cuestionada gestión de la pandemia de covid-19	Manifestaciones pacíficas, paro laboral de algunos sectores, bloqueo de carreteras, ciberactivismo, vandalismo	Renuncia del ministro de salud Eduardo Pazuello
Crisis política (2012)	Paraguay	Masacre de Curuguaty, juicio político al presidente de la república por mal desempeño de funciones	Movilizaciones sociales, a favor y en contra del juicio político, cortes de ruta	Renuncia del ministro del interior y comandante de la policía nacional. Juicio político y destitución del presidente Fernando Lugo
Crisis política (2017)	Paraguay	Propuesta de enmienda constitucional para reelección presidencial	Manifestaciones pacíficas y violentas que incluyeron el incendio y vandalismo de la sede del congreso nacional, interrupción del tránsito en puente internacional	Destitución del ministro del interior y comandante de la policía nacional. Renuncia expresa del presidente a una reelección y rechazo por el congreso del proyecto de enmienda
Protestas en contexto de covid-19 (2021)	Paraguay	Colapso sanitario, corrupción estatal, falta de insumos y transparencia en la compra de vacunas anti covid-19	Marchas, corte de rutas, enfrentamientos violentos entre manifestantes y policía, vandalismo	Renuncia del ministro de salud, el comandante de la policía nacional y del presidente del Instituto de Previsión Social. Remoción del ministro de educación, ministra de la mujer, y el jefe de gabinete presidencial
Protestas en contexto de covid-19 (2020-2021)	Argentina	Proyecto de reforma judicial, prolongación de las cuarentenas y medidas sanitarias, restricciones nocturnas, suspensión de clases presenciales	Cacerolazos, manifestaciones y disturbios, saqueos	Sostenidas protestas, la disputa por las clases presenciales o telemáticas a través de juzgados y la corte suprema de justicia.

Fuente: Petri & Vargas, 2007; Mirza, 2006; Dabène, 2006; e investigación propia.

La pérdida de credibilidad de los órganos de representación, la insatisfacción con el funcionamiento de la democracia y la persistencia de la desigualdad social han llevado en muchos países a la desaparición de la confianza de la sociedad civil para resolver conflictos sociales similares mediante el diálogo y la negociación.

En la cultura política latinoamericana, a la luz del reciente período autoritario, las protestas sociales no son necesariamente vistas como “el último recurso” después de haber intentado primero negociar pacíficamente. El panorama que se desprende de este estudio se ajusta principalmente al tercer y cuarto escenario de gobernabilidad – gobernabilidad mayoritaria antagónica y gobernabilidad mayoritaria –. Los conflictos sociales pueden dividirse en dos grandes categorías: por un lado, los relacionados con (a) la resistencia a las reformas económicas “neoliberales” y, por otro, (b) al descontento por la persistencia de la pobreza en las zonas rurales y la demanda de reformas agrarias.

Así, no solo se trata de conflictos sociales clásicos – conflictos “industriales” – sobre las condiciones de trabajo y los salarios entre los actores sociales, sino que a menudo se trata de movimientos sociales espontáneos, ataques directos y ocupación de propiedades que están relacionados con un sentimiento general de malestar con la democracia, los derechos de grupos específicos de la población, la situación económica, el acceso desigual a los servicios públicos y la pobreza generalizada en algunas regiones.

Como resultado de estos movimientos sociales, los gobiernos pueden verse obligados a seguir una determinada dirección o incluso a ser derrocados. En consecuencia, los movimientos sociales participan en la política pero provocan inestabilidad. La democracia de la calle no puede ser la

respuesta a la crisis institucional de muchos países latinoamericanos, pero debería ser un incentivo para que los políticos desarrollen más plataformas de diálogo para una consulta sistemática a las organizaciones representativas de la sociedad civil con el fin de canalizar las tensiones sociales.

PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y TOMA DE DECISIONES

Las transiciones democráticas en América Latina durante la década de 1980 fueron, en la mayoría de los casos, el resultado de “pactos políticos” entre el régimen gobernante y la oposición, en los que participó gran parte de la sociedad: partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, el ejército, grupos guerrilleros y organizaciones religiosas. Brasil (1985), Chile (1989) y Nicaragua (1990) son los ejemplos más importantes.

La democracia pactada ha seguido en muchos casos el ejemplo de la transición en España, que comenzó de forma similar y sentó un precedente muy fuerte (Dabène, 1997). La democratización que se puso en marcha con estas negociaciones y la firma de este tipo de pactos y acuerdos de paz demuestran que la concertación y el diálogo son posibles y pueden ser realmente eficaces. Esta tradición de pactos políticos y sociales sigue siendo el telón de fondo de los frecuentes diálogos nacionales y procesos de consulta coyunturales.

Desde principios de los años noventa, se ha hecho hincapié en los “pactos de gobernabilidad”, cuyo principal objetivo es generar apoyo a reformas impopulares. Suelen ser procesos consultivos amplios en los que participan tanto los partidos políticos como los agentes sociales de manera ad hoc. Al mismo tiempo, en varios países están surgiendo plataformas de consulta institucionalizadas (permanentes) con un enfoque más

programático.

En esta fase del proceso de las políticas públicas, se puede distinguir tipológicamente entre varios niveles de institucionalización del diálogo social. En primer lugar, hablaremos de los diálogos y procesos de consulta ad hoc. Suelen pertenecer al segundo escenario de gobernanza, la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria. En segundo lugar, examinaremos las plataformas de consulta institucionalizadas que pueden clasificarse dentro del primer escenario de gobernabilidad, la gobernabilidad neocorporativa consensuada.

La participación de la sociedad civil en la formulación de las políticas y en la toma de decisiones es útil y necesaria para generar apoyo público, especialmente cuando los parlamentos están muy fragmentados, pero no sustituye la primacía de la política. A través de los mecanismos de consulta y asesoramiento, la sociedad civil no es directamente responsable del proceso de toma de decisiones, pero influye indirectamente en el poder.

DIÁLOGOS NACIONALES Y PROCESOS DE CONSULTA

Los diálogos nacionales y los procesos de consulta son una parte importante de la tradición política latinoamericana. Estos procesos ad hoc suelen ser convocados por los presidentes en torno a un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento. El objetivo es concluir amplios “pactos sociales” a través de estos procesos, firmados por el mayor número posible de organizaciones representativas de la sociedad civil, partidos políticos y otros actores sociales (iglesias, medios de comunicación, universidades, etcétera).

Estos pactos económicos suelen surgir como respuesta a fuertes movilizaciones sociales o

como respuesta a fuertes conflictos sociales. Los conflictos pueden ser un buen punto de partida para las negociaciones entre las partes implicadas (Schelling, 1999). Este fue el caso de Panamá en el 2002, cuando el gobierno convocó a una consulta a gran escala para encontrar apoyo a una propuesta legislativa muy controvertida.

Poco después de las elecciones parlamentarias, cuando los presidentes tienen poco apoyo parlamentario o una mayoría parlamentaria inestable, se suelen organizar procesos de consulta. El objetivo de estas consultas para el presidente es entonces asegurarse el apoyo de la oposición extraparlamentaria para facilitar las negociaciones con el parlamento. Un ejemplo de ello fue la Concertación Nacional del Presidente Miguel Ángel Rodríguez en Costa Rica. Los representantes de la Iglesia desempeñaron un importante papel de mediación entre las distintas organizaciones que participaron en estos procesos.

El siguiente cuadro ofrece una visión comparativa de un gran número de procesos de consulta que se han celebrado recientemente en América Latina. Lo que llama la atención es la gran variedad de actores que participan en este tipo de diálogos y la amplitud de los temas tratados.

Figura 11
Procesos de consulta en América Latina

Proceso de consulta	País	Motivo / Metodología	Actores	Tema	Resultados
<i>Mesa del Diálogo Argentino (2002)</i>	Argentina	Tras la crisis de 2001 y la dimisión del presidente De la Rúa, la Iglesia Católica y el PNUD decidieron organizar conjuntamente un proceso de consulta para acompañar las reformas necesarias y resolver la crisis.	Gran número de organizaciones sociales, económicas y políticas.	El primer objetivo era resolver la crisis económica, el segundo era pensar en una visión de futuro para el país con un amplio apoyo social.	A este diálogo le siguieron varios foros de debate organizados por el propio gobierno. El balance de este diálogo puede considerarse muy positivo y ha producido resultados económicos positivos.
<i>Mesa del Diálogo Argentino (2002)</i>	Argentina	Tras la crisis de 2001 y la dimisión del presidente De la Rúa, la Iglesia Católica y el PNUD decidieron organizar conjuntamente un proceso de consulta para acompañar las reformas necesarias y resolver la crisis.	Gran número de organizaciones sociales, económicas y políticas.	El primer objetivo era resolver la crisis económica, el segunda era pensar en una visión de futuro para el país con un amplio apoyo social.	A este diálogo le siguieron varios foros de debate organizados por el propio gobierno. El balance de este diálogo puede considerarse muy positivo y ha producido resultados económicos positivos.
<i>Audiencias públicas por la reforma del Cód. Civil</i>	Argentina	Audiencias públicas a nivel provincial y en el congreso nacional para recoger los puntos de vista actores interesados	Congreso de la nación, gobiernos provinciales, organizaciones de la sociedad civil, ciudadanos y sector privado	Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial, reproducción humana asistida, divorcio, régimen de propiedad comunitaria de los pueblos originarios, información sobre tratamientos médicos, derechos del consumidor, entre otras.	Debate social sobre el contenido de la reforma y sus aportes a la iniciativa de ley
<i>Acuerdo por la paz social y la Nueva Constitución (2019)</i>	Chile	Tras las protestas en el estallido social, el ejecutivo y las bancadas de gobierno y oposición en el congreso negociaron un acuerdo para convocar el plebiscito	Ejecutivo, poder legislativo, representantes de los partidos Democracia Cristiana, Revolución Democrática, Renovación Nacional, Comunes, Partido Socialista, Partido por la Democracia, Partido Liberal, Partido Radical, UDI, Evópoli y el diputado Gabriel Boric como independiente.	Convocatoria al plebiscito nacional para la redacción de una nueva constitución y el órgano que la redactaría, una comisión mixta con miembros del congreso o la elección de convencionales a través del voto.	El plebiscito manifestó el apoyo de la ciudadanía para la redacción de una nueva constitución y con una convención constituyente elegida libremente. Esto hizo que las manifestaciones y protestas cesaran.
<i>Proceso de Participación de Ciudadanía Juvenil</i>	Colombia	Proceso de Participación para la reglamentación del estatuto de Ciudadanía Juvenil, ley 1622/2013 a través de espacios masivos de participación virtual	Consejería presidencial para la juventud, sociedad civil, federaciones estudiantiles y ciudadanía en general	Garantía de derechos civiles de los jóvenes en el ámbito civil, personal, social y público.	Promulgación de la ley estatutaria 1885/2018
<i>Concertación Nacional del Presidente Rodríguez (1998-2002)</i>	Costa Rica	Diálogo con la sociedad civil para generar consenso y apoyo al futuro del país: organización de comités de debate y formulación de propuestas políticas.	Gobierno, ONG, universidades, Iglesia Católica.	Democracia participativa, crecimiento económico, justicia social, prestaciones por hijos, pensiones, política salarial, seguros, medio ambiente y telecomunicaciones.	Resultados decepcionantes porque esta iniciativa no ha sido adoptada por los gobiernos posteriores y la mayoría de las propuestas no se han aplicado en las políticas gubernamentales.
<i>Diálogo Nacional para el Fortalecimiento del Seguro de Salud Costarricense en el Contexto de la Salud Pública (2012-2014)</i>	Costa Rica	Brindar un ambiente propicio de participación ciudadana en la toma de decisiones que promuevan la potencialidad del seguro de salud. Desarrollo de una visión común del desarrollo del seguro de salud en el mediano y largo plazo.	Mesas comunitarias y temáticas organizadas en muchas localidades del país con una participación amplia de actores sectoriales, públicos y privados.	Análisis de la situación de salud, evaluación financiera de la atención a la salud, evaluación de las limitaciones de nuestro sistema de salud, estrategia para el cambio en el modelo de gestión y de atención de la salud que permita la sostenibilidad, puesta en marcha de una agenda estratégica en salud, vigilancia y evaluación permanente y periódica de la condición de salud, del modelo de atención y la garantía de su estabilidad.	Desarrollo de una agenda estratégica priorizada para el desarrollo sostenible de la CCSS en el contexto de la salud pública
<i>Mesas de diálogo nacional (2014-2016)</i>	Costa Rica	Mecanismo sistemático para la elaboración de políticas públicas y acciones de gobierno, dispuso cuatro mesas de trabajo	Presidencia de la nación, poder legislativo, actores sociales, productivos y políticos.	Datos abiertos, mejora de la calidad de vida, desarrollo productivo e infraestructura y promoción del empleo, secretaria técnica ambiental y energía eléctrica.	Contribución y monitoreo de la sociedad civil para la inclusión de los objetivos sociales en el plan de desarrollo nacional
<i>Diálogo multisectorial (2020)</i>	Costa Rica	Búsqueda de soluciones a la situación financiera del país. Fueron 12 sesiones de trabajo	Gobierno nacional, sociedad civil, sindicatos, sector público, cooperativistas,	Déficit financiero y desempleo	58 acuerdos para el ajuste fiscal permanente, reducción de gastos

			iglesias, agencias de desarrollo, colectivo estudiantil		
<i>Comisión Nacional de Desarrollo (1997)</i>	El Salvador	En 1997, el Presidente Calderón Sol convocó a los partidos políticos para que aportaran soluciones comunes para el desarrollo del país.	Gobierno, partidos políticos, institutos científicos, iglesias, empresarios, profesores, sindicatos y cooperativas.	Desarrollo económico y reducción de la pobreza.	Varias propuestas de reforma han generado un amplio apoyo público y se han iniciado reformas importantes. Los resultados de estas consultas siguen siendo limitados debido a la cultura política altamente polarizada del país.
<i>Foros de consulta a través de las comisiones parlamentarias</i>	El Salvador	El reglamento del parlamento salvadoreño prevé que las comisiones parlamentarias escuchen a los representantes de la sociedad civil sobre los proyectos de ley que les afectan.	Diputados y representantes de la sociedad civil.	Todos los sujetos.	La existencia de una oportunidad formal de participación de la sociedad civil.
<i>Agenda Nacional Compartida (2002-2003)</i>	Guatemala	El conflicto armado ha provocado una gran polarización entre los partidos políticos. A través del diálogo, todas las partes trabajaron juntas para elaborar una agenda de temas claves para el desarrollo de Guatemala.	Partidos políticos.	Política / democracia, economía, aplicación de los acuerdos de paz, educación, salud, trabajo, medio ambiente y seguridad.	Se ha seguido desarrollando la propuesta de mejora de la seguridad. Se han mejorado varias leyes en este ámbito, otras siguen pendientes.
<i>Plan Visión de País (2006)</i>	Guatemala	Pacto nacional para generar consenso entre los partidos políticos sobre una visión a largo plazo para el país.	Partidos políticos, académicos, ONG's y miembros del gobierno.	Seguridad, justicia, desarrollo rural, educación, salud, desnutrición, interculturalidad, orientaciones macroeconómicas y reformas fiscales.	Muchas negociaciones y debates, pero poco seguimiento político. El gobierno actual no ha dado continuidad a esta iniciativa.
<i>Sistema Nacional de Diálogo Permanente (2008)</i>	Guatemala	Intercambio de información, reuniones de debate y consultas con todos los actores sociales relevantes para crear apoyo y soluciones a los principales problemas nacionales.	Amplias organizaciones de la sociedad civil.	Desarrollo rural, gobernanza democrática y pueblos indígenas.	Creado en 2008 con motivo de la llegada del Presidente Álvaro Colom.
<i>Comisión Ad Hoc de Alto Nivel (1993)</i>	Honduras	Responder a la presión social y política para regular las actividades del ejército.	Gobierno, sociedad civil.	Las actividades extrajudiciales (ilegales) de los organismos de seguridad, como el ejército.	Diálogo que conduce a reformas limitadas.
<i>Concertación Nacional (1990-1994)</i>	Honduras	Iniciativa del Presidente Rafael Leonardo Callejas para buscar propuestas de reforma y consenso.	Actores sociales y políticos, principalmente empresas.	Tema muy amplio.	Influencia relativa en la política gubernamental. Los sucesores del Presidente Callejas organizan sistemáticamente consultas a la sociedad civil.
<i>Visión de México (2001)</i>	México	El Presidente Vicente Fox (2000-2006) decide organizar un gran diálogo al inicio de su mandato para crear un plan nacional de desarrollo.	Gobierno y partidos políticos.	Reducción de la pobreza, seguridad social, desarrollo, educación, infraestructura, distribución de la renta, productos básicos y reformas institucionales.	El pacto celebrado solo se ha aplicado parcialmente, pero se evalúa periódicamente el progreso de los acuerdos alcanzados.
<i>Concertación por la Educación (2002)</i>	Panamá	Consulta del Gobierno con todos los sectores del país para diseñar una nueva visión de la educación.	Educadores, empresarios, ONG's.	Reforma del sistema educativo.	Creación de una comisión para orientar la reforma del sistema educativo.
<i>Diálogo para la Seguridad Social (2005)</i>	Panamá	Consulta del gobierno a todos los sectores del país que se oponen a la reforma del sistema de seguridad social propuesta por el gobierno.	Gran número de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas FRENADESSO.	Reforma de la seguridad social.	El diálogo no da los resultados esperados debido a la pérdida de legitimidad de FRENADESSO.
<i>Visión 2020 (1998)</i>	Panamá	Generar una plataforma de reflexión sobre el futuro de Panamá tras el retorno del Canal de Panamá.	ONG's, organizaciones internacionales (PNUD, UNICEF), Iglesia Católica, gobierno, partidos políticos.	Generalidades sobre el futuro de Panamá.	Preparación de un "plan de consenso nacional" con orientaciones políticas estratégicas a largo plazo.
<i>Agenda y Estrategia para el Siglo XXI (2002)</i>	Perú	Tras la dimisión del autoritario Presidente Fujimori, las fuerzas democráticas decidieron firmar un "acuerdo de gobernabilidad" conjunto para gestionar la transición. A continuación, se realizó un importante estudio con propuestas y consejos concretos para el gobierno.	Partidos políticos, candidatos presidenciales, organización patronal CONFIEP, ONG's.	Importante investigación sobre la gobernanza, las reformas institucionales y las estrategias de desarrollo.	El Presidente Toledo (2001-2007) respondió a los consejos dados y mostró su voluntad de continuar con la estrategia de reconstrucción del país, creando un gran número de foros de debate.
<i>Diálogo Nacional (1997)</i>	República Dominicana	Por iniciativa del presidente Leonel Fernández (1996-2000), se organiza un diálogo nacional con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas que el país afrontará en el inicio de un nuevo siglo.	Ciudadanos no organizados, representantes de ONG's, trabajadores, empresarios, iglesias, universidades, profesiones liberales y partidos políticos.	Política económica, política social, Estado de Derecho, reforma política, agricultura, infraestructura, energía, medio ambiente, política internacional y cultura.	Establecimiento de varios análisis y pactos sociales e institucionalización permanente del <i>Diálogo Nacional</i> . Muchos de los acuerdos alcanzados aún no se han aplicado.

Fuente: Petri & Vargas, 2007; CEPAL, 2002; e investigación propia.

Es relevante tomar en consideración, que luego de treinta años de democracia en muchos países del continente, las formas de participación ciudadana y diálogo social con y desde el Estado han experimentado cambios propios de la modernización y

empoderamiento en las generaciones más jóvenes que durante los últimos diez años que impulsan la participación y el cambio social.

Este proceso de innovación en el dialogo social

viene de la mano de un mayor protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil en el llamado a estos espacios de diálogo, en algunos casos, a causa de la ausencia de credibilidad hacia el estado por parte de la ciudadanía.

Algunas herramientas de participación pueden ser los procesos de deliberación comunitario, la representación ciudadana en consejos o mesas de trabajo, el ejercicio del voto directo a través de referéndum, plebiscito o iniciativas ciudadanas y más recientemente, la gran influencia que tiene en la actualidad la participación digital.

En el proceso de las políticas públicas, esta forma de diálogo social se encuentra casi al principio, entre la fase de diagnóstico y la de decisión, con el objetivo de que surjan propuestas de la sociedad civil que luego puedan traducirse en políticas. Los resultados de estos diálogos, y sobre todo su impacto político, no siempre son muy significativos. A menudo no formulan visiones concretas a largo plazo y no se quedan en “declaraciones de buenas intenciones” (CEPAL, 2002). Esto se debe al hecho de que cuantos más actores participen en dicho diálogo, más difícil será alcanzar los compromisos.

Este tipo de proceso de consulta suele ser una estrategia de los gobiernos para desviar la atención de los problemas políticos que no pueden resolverse o para encontrar una salida a una situación potencialmente explosiva. La atención se centra entonces en el proceso y mucho menos en los resultados del mismo. También puede ser una forma de posponer la resolución de un conflicto social o de una reforma necesaria pero impopular a un periodo de tiempo posterior, como el siguiente gobierno.

Además, las autoridades que inician un diálogo similar pueden considerarlo como una estrategia

para responsabilizar a la sociedad civil del proceso de toma de decisiones y diluir así el riesgo político de la misma. Por cierto, esta es una razón para que muchas organizaciones de la sociedad civil no participen en un proceso de consulta si se espera que sea manipulado por el gobierno.

Los procesos de consulta pueden considerarse como un juego de suma cero para el gobierno; una estrategia política para absorber a los jugadores con veto social y neutralizar su aportación en el proceso de las políticas públicas. Si los resultados de un proceso de consulta son positivos, habrá un amplio apoyo público a la política gubernamental, pero el reconocimiento del éxito recaerá principalmente en el gobierno – el iniciador del diálogo –. Si el diálogo tiene resultados negativos o menos positivos de lo esperado, se produce una colectivización del fracaso (Petri & Vargas, 2007). Estas estrategias no mejoran la cultura política ni estimulan una actitud cooperativa, especialmente del movimiento sindical.

Debido a la gran atención mediática que suelen recibir este tipo de diálogos, organizar diálogos sociales es muy arriesgado. Si el diálogo no produce los resultados deseados, no se puede llegar a un compromiso entre los actores participantes o el compromiso alcanzado no tiene impacto en la política de gobierno, entonces las decepciones pueden ser muy grandes. Esto desacredita el diálogo social como sistema –puede haber sido la intención “maquiavélica” de los iniciadores del proceso de antemano– y socavará gravemente la legitimidad de la sociedad civil.

PLATAFORMAS DE CONSULTA INSTITUCIONALIZADAS Y CONSEJOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Las plataformas de consulta institucionalizadas

en América Latina son mucho más escasas que las plataformas de consulta ad hoc estudiadas anteriormente, y en su mayoría también muy recientes. Se trata principalmente de plataformas de consulta y asesoramiento sectoriales, en su mayoría basadas en una ley constitutiva o un decreto presidencial.

Estas plataformas participan en el análisis de la fase de formulación y toma de decisiones, aunque también pueden desempeñar un papel importante como órgano de reflexión en la fase de diagnóstico y evaluación, como ocurre en el SER de los Países Bajos. Un buen diagnóstico del problema y una evaluación de las políticas anteriores son la base necesaria para un diálogo constructivo entre los interlocutores sociales y la formulación de propuestas concretas. Esto se debe a que el objetivo último de un Consejo consultivo es asesorar y hacer recomendaciones concretas al gobierno, orientadas al mediano y largo plazo.

En algunos casos, estas plataformas permanentes siguen la estructura institucional de un Consejo Social y Económico tal y como existe en los Países Bajos (de forma modificada): órganos consultivos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo con una representación de la sociedad civil con miembros de nombramiento permanente. Algunos de estos órganos consultivos son comparables a la Fundación del Trabajo Neerlandesa.

Un gran número de los consejos consultivos socioeconómicos existentes en América Latina son miembros de la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Social e Instituciones Similares (AICESIS). Aquí, se compararán los consejos consultivos socioeconómicos de América Latina que son miembros de la AICESIS en cuanto a su composición, funcionamiento, objetivos y visibilidad política, a partir de la información disponible en Internet y en otras fuentes. Se ha intentado dar una imagen clara del tipo de organizaciones que

son miembros de la AICESIS, con el fin de llevar el conocimiento de la SER a un nivel superior. Se han agregado algunos ejemplos de consejos de diálogo que aun no se han afiliado a la AICESIS. A modo de comparación, se ha incluido el Consejo Económico y Social de los Países Bajos.

Figura 12

Plataformas consultivas institucionalizadas y Consejos socioeconómicos en América Latina

Plataforma	Año de establecimiento	Composición	Tipo	Objetivo	Tema
Consejo Nacional de Salarios (Costa Rica)	-	Empresarios y trabajadores.	Bipartito	Fija los aumentos salariales dos veces al año.	Salarios
Fundación del Trabajo (Panamá)	-	-	Bipartito	Plataforma de debate para empresarios y trabajadores.	Negociación colectiva y desarrollo económico
Junta Nacional de Empleo (JUNAE) (Uruguay)	-	Sindicatos, cámaras de comercio, gobierno.	Tripartito	-	-
Consejo Nacional de Economía (Venezuela)*	1946	17 miembros que representan al sector privado, a los sindicatos, a las universidades y al Banco Central de Venezuela	Amplia	Órgano consultivo del Gobierno.	Socio-Económico
Consejo Económico y Social (Países Bajos)*	1950	33 miembros: 11 trabajadores, 11 empresarios y 11 miembros independientes de la Corona.	Tripartito (incluyendo expertos independientes).	Asesoramiento al Gobierno y al Parlamento; supervisión de los Consejos de administración de productos y empresas.	Socio-Económico
Foro Nacional de Convergencia (FONAC) (Honduras)	1976	28 miembros: 13 representantes del gobierno y 15 de la sociedad civil.	Amplia	Plataforma de debate de la sociedad civil; órgano consultivo sobre cuestiones a mediano y largo plazo.	Cuestiones políticas amplias y generales
Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba (Córdoba, Argentina)*	1987	No está claro. Amplia representación de la sociedad civil: asociaciones de trabajadores, asociaciones de empresarios, empresas, profesiones liberales e instituciones culturales.	Amplia	Órgano consultivo de la Diputación Provincial en materia socioeconómica.	Socio-Económico
Foro Consultivo Económico y Social (FCES) (Mercosur, secciones nacionales en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)*	1994	9 representantes por el Estado miembro del Mercosur, de los cuales 4 son representantes de los trabajadores, 4 son representantes de los empresarios y 1 es representante de las organizaciones de consumidores.	Bipartito	Representación regional de la sociedad civil; consolidación de la integración regional.	Aspectos sociales de la integración regional
Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) (Nicaragua)*	1999	90 miembros del amplio espectro de la sociedad civil: empresarios, trabajadores, cooperativas, grupos de interés municipales, ONG's (mujeres, indígenas, jóvenes), universidades, medios de comunicación, representantes de órganos de participación, representantes de Consejos regionales, ministros responsables y representantes del gobierno.	Amplia	Representación de la sociedad civil; seguimiento de la aplicación del programa del Gobierno; formulación de recomendaciones al Gobierno sobre la aprobación anual del presupuesto.	Socio-Económico
Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (México)*	2001	30 miembros: 10 representantes del gobierno, 10 representantes de los agricultores y trabajadores y 10 representantes de los empresarios.	Tripartito	Plataforma de debate permanente para la sociedad civil.	Socio-Económico
Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)	2002	23 miembros: 7 representantes de los trabajadores, 10 representantes de los empresarios, 1 representante del gobierno (ministro) y 5 ONG's.	Tripartito (completado por las ONG's).	Contribuir al crecimiento del empleo, las buenas relaciones laborales y la fijación del salario mínimo.	Desarrollo económico
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brasil)*	2003	102 miembros: 92 miembros de la sociedad civil y 10 representantes del gobierno.	Amplia	Representación de la sociedad civil; órgano consultivo del Presidente.	Desarrollo económico
Consejo Nacional del Trabajo (Ecuador)	2004	11 miembros: 5 empleados, 5 empresarios y el Ministro de Trabajo.	Tripartito	Órgano consultivo del Gobierno.	Cuestiones sociales y laborales
Consejo Económico, Social e Institucional (República Dominicana)*	2005	45 miembros de la sociedad civil en general.	Amplia	Apoyo técnico al Diálogo Nacional (plataforma de diálogo entre la sociedad civil, el gobierno y los partidos políticos).	Reforma socioeconómica e institucional
Consejo asesor presidencial para la calidad de la educación (Chile)	2006	81 representantes del congreso, academia, confesiones religiosas, pueblos indígenas, dirigencia estudiantil, docentes, proveedores municipales y privados de educación.	Amplia	Órgano consultivo	Política educativa
Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo (Panamá)*	2008	Representantes del sector empresarial, obrero, ongs, iglesias, instituciones académicas, pueblos indígenas, partidos políticos y gobierno nacional	Amplia	Órgano consultivo	Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo y Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado "Panamá 2030"

<i>Consejo Económico y Social de la ciudad de Buenos Aires (Argentina)*</i>	2009	Organizaciones del ámbito político, técnico-económico y social de la Ciudad.	Amplia	Órgano consultivo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de todas las instituciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires	Economía, ámbito socio-laboral y de empleo
<i>Consejo Económico y Social (El Salvador)*</i>	2009	70 miembros: 20 del sector social, 20 del sector sindical, 20 del sector empresarial, 9 del sector académico y 1 del poder ejecutivo	Amplia	Órgano consultivo	Políticas públicas económicas y sociales
<i>Consejo Económico y Social de la Ciudad de México (México)*</i>	2010	62 miembros representantes de patronos, universidades, sociedad civil, sindicatos, organizaciones de trabajos especializados	Amplia	Órgano consultivo	Desarrollo integral y sostenible, crecimiento económico y empleo.
<i>Consejo económico y social (Guatemala)*</i>	2012	25 miembros representantes del sector empresarial, cooperativistas y organizaciones de trabajadores	Tripartito	Órgano consultivo permanente	Políticas públicas y socioeconómicas
<i>Consejo consultivo del Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal (SENAVE) (Paraguay)</i>	2019	Organismo especializado del gobierno, representantes del gremio de ingenieros agrónomos, profesionales y asesores técnicos y gremios de producción	Amplia	Órgano deliberativo y consultivo	Política agropecuaria
<i>Consejo Consultivo Económico Social (Costa Rica)</i>	2021	54 representantes del Poder Ejecutivo, sector empresarial, agropecuario, sindical, de sociedad civil, ambiental, cooperativo, académico, indígena, afrocostarricense, Iglesia Católica, Iglesia Evangélica, entre otros.	Amplia	Órgano consultivo	Desafíos del desarrollo del país

* Miembro de la AICESIS

Amplia: amplia representación de la sociedad civil

Bipartito: representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores

Tripartito: representantes de las organizaciones de patronos y trabajadores, y del gobierno

Fuente: Base de datos sobre Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares; e investigación propia.

La limitación de este resumen es que solo brinda información sobre la estructura institucional de los consejos consultivos y por lo tanto nada dice sobre el funcionamiento de estos consejos, la calidad de la asesoría o su impacto político. Además, se dispone de muy poca información para realizar un análisis de este tipo en muchos casos. Se debe a que estos Consejos en su mayoría están en su fase inicial y aún no han alcanzado un alto grado de legitimidad.

El Consejo brasileño parece ser el que mejor funciona de todos los Consejos latinoamericanos, al igual que el peruano, con una elevada producción de dictámenes y estudios y reuniones periódicas del Consejo, así como cierta incidencia en la política gubernamental. La investigación sobre las razones del éxito del funcionamiento de estos Consejos podría ser muy útil como fuente de inspiración para iniciativas similares en otros países latinoamericanos.

A menudo los órganos se crean en un contexto determinado – por ejemplo, en respuesta a un conflicto social – y luego son “olvidados” o, al menos, no consultados sistemáticamente por el gobierno. Los Consejos de Córdoba, República Dominicana, México, Nicaragua, Mercosur y Venezuela parecen funcionar poco o muy mal, o se dispone de muy poca información sobre ellos. La independencia política del Consejo de Nicaragua en particular puede ser puesta en duda por la gran influencia que tiene el partido gobernante FSLN sobre los partidos representados en él..

En Honduras y Nicaragua hay muchas instituciones similares con un trasfondo más temático. Por ejemplo, existen instituciones consultivas institucionalizadas que se ocupan del medio ambiente, la atención sanitaria o la seguridad, en las que están representadas las organizaciones de la sociedad civil implicadas.

Varios países de América Latina no cuentan con un Consejo Económico y Social, entre ellos Chile, Argentina y Colombia. En este último país, los actores sociales están estudiando la posibilidad de crear un Consejo de este tipo. Los intentos de establecer un Consejo socioeconómico en Bolivia y Costa Rica, entre otros, han fracasado o son incipientes. En algunos países, la ausencia de un Consejo Económico y Social se compensa con diálogos ad hoc, negociaciones a nivel descentralizado o instituciones alternativas como las comisiones parlamentarias mixtas.

De este estudio comparativo de estos Consejos consultivos socioeconómicos, se pueden distinguir varios tipos principales. Las categorías utilizadas para caracterizar la composición de los Consejos son (a) bipartita, (b) tripartita y (c) amplia.

Los Consejos o mecanismos de consulta de composición bipartita se limitan únicamente a los representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores. En América Latina, estas instituciones son escasas y de poca importancia política.

Una gran parte de los Consejos tienen una composición tripartita, a veces complementada por ONG, lo que les da un carácter amplio. Además de los representantes de las organizaciones de empresarios y trabajadores y del gobierno, en todos los casos el tercero es el propio gobierno. Por lo general, el Consejo también está presidido por el Ministro responsable (Asuntos Sociales o Trabajo) o por el Presidente. En ese sentido, el SER neerlandés es único por la presencia de miembros independientes de la Corona.

La mayoría de los Consejos tienen una composi-

ción amplia, es decir, incluyen un amplio abanico de organizaciones de la sociedad civil, como empresas, instituciones culturales, universidades, organizaciones de derechos humanos, organizaciones medioambientales y otras ONG, y no solo los actores sociales. Esto tiene que ver con la diferente composición de la sociedad civil y la debilidad de los actores sociales “clásicos”: las organizaciones de empresarios y, sobre todo, de trabajadores. Esto hace que la representación más amplia de la sociedad civil sea necesaria y lógica, sobre todo que las cuestiones temáticas de las que se ocupan estos Consejos suelen ser más amplias que las meras cuestiones socioeconómicas¹³.

La presencia del gobierno como miembro de los Consejos, y en muchos casos incluso como Presidente, y su fuerte influencia en el nombramiento de los miembros del Consejo, puede, por supuesto, plantear dudas sobre su independencia política. Una situación común es que la Secretaría del Consejo sea acogida por el Ministerio de Asuntos Sociales o, en el caso de Brasil, por el Ministerio de la Presidencia. Por otra parte, en el contexto político altamente polarizado y en los sistemas presidencialistas de muchos países latinoamericanos, parece muy difícil que hayan personalidades realmente independientes del gobierno.

PARTICIPACIÓN EN LA APLICACIÓN Y EVALUACIÓN

La participación de la sociedad civil en la aplicación y evaluación de las políticas públicas está bastante desarrollada en muchos países de América Latina. La institucionalización de un gran número de mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales los dirigentes políticos pueden rendir cuentas (defensores del pueblo,

13 El Consejo Social y Económico de los Países Bajos (SER) también se ocupa cada vez más de cuestiones más amplias que las socioeconómicas, como sus recientes dictámenes sobre educación o sobre energía nuclear.

asociaciones de consumidores, tribunal de cuentas, organismos de derechos humanos, tribunales especiales, etcétera) y un uso mucho más intensivo de los mecanismos de democracia directa (referéndum, iniciativa ciudadana, referéndum revocatorio).

Además, la aparición de formas alternativas y experimentales de “democracia participativa”, de gran interés en Europa Occidental, es también una tendencia importante en América Latina. Existe una gran variedad de mecanismos de participación que son variaciones del presupuesto participativo, la democracia directa y los sistemas de gobernabilidad participativa y rendición de cuentas. A pesar de la visión tan idealista en la que se basan este tipo de iniciativas, pueden ser relevantes porque permiten especialmente a la sociedad civil no organizada – el ciudadano individual – participar en el proceso político y tener voz en las decisiones políticas. Las desventajas, debido a su escala, es que estos mecanismos se limitan en principio al ámbito local (municipal) y conllevan el riesgo de clientelismo.

En el marco de este estudio sería ir demasiado lejos al discutir en detalle los mecanismos de accountability y de democracia directa¹⁴. Sin embargo, es importante señalar que cada vez hay más organismos públicos que se dedican a controlar la política en los aspectos técnicos, además del Parlamento, que tiene una tarea de control político. A su manera, un Consejo socioeconómico también puede desempeñar un papel en este sentido. La democracia directa, siempre que no se abuse de ella de forma autoritaria o populista, ofrece la posibilidad de que la sociedad civil organizada y no organizada influya en la política gubernamental.

La evaluación de las políticas gubernamentales en América Latina parece ser insuficiente y, cuando

se hace, es de calidad y objetividad insuficientes. El diagnóstico de los problemas está relacionado con esto. El Banco Interamericano de Desarrollo (2006) subraya la importancia de los actores del conocimiento independientes que pueden establecer el vínculo entre el conocimiento científico y el desarrollo de políticas. En muchas democracias, esto ocurre dentro del gobierno y a través de instituciones públicas de investigación independientes. En cierto sentido, este es también uno de los objetivos del Consejo Económico y Social de los Países Bajos: aplicar los conocimientos científicos a las cuestiones socioeconómicas.

Estos actores del conocimiento deben estar fuertemente desarrollados para permitir el aprendizaje de las políticas y la planificación estratégica a largo plazo. Esto es decisivo para el éxito del diálogo social. En este capítulo, intentaremos explicar los factores explicativos del cambio de partido en el Reglamento del Parlamento. En la actualidad, gran parte de la investigación aplicada la realizan institutos de investigación vinculados a partidos políticos, agencias de desarrollo internacional, ONG's y grandes empresas, cada uno con su propia agenda.

Para compensar esto, es necesario elevar las capacidades del gobierno en esta área a un nivel superior. Se puede pensar en reforzar la capacidad institucional en los Parlamentos o en instituciones como los bancos centrales y los tribunales de cuentas. También hay un papel potencial para las universidades.

¹⁴ Para más información, ver los capítulos 9 y 10 del informe *La Política Importa* del Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES: FACTORES DE ÉXITO DEL DIÁLOGO SOCIAL

El diálogo social puede conceptualizarse como una dimensión esencial de la calidad democrática. Mucho se discute acerca de “la crisis de la representación” en nuestros sistemas democráticos, pero no se habla lo suficiente de la importancia del diálogo social como una respuesta para mejorar el vínculo entre el pueblo y sus representantes. En efecto, el diálogo puede concebirse como un mecanismo de corrección cuando los representantes electos descuidan los intereses de la sociedad civil organizada. Claro está, en una democracia, las instituciones representativas (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo) siempre gozarán de la primacía política y tendrán la responsabilidad de tomar decisiones, pero la legitimidad y la calidad de estas decisiones se incrementa sustancialmente si cuenta con el respaldo y se alimenta de los insumos de las fuerzas vivas de la economía. En este sentido, un diálogo social funcional es lo que permite llegar a una democracia verdaderamente sustancial, capaz de dar respuesta a los problemas sociales.

Para que sea exitoso el diálogo social, independientemente de su institucionalidad, el punto de partida debe ser que el reconocimiento de la importancia de definir una visión consensuada de desarrollo de largo plazo, y la necesidad de involucrar la sociedad civil en la construcción de esta visión. Más que nunca, impulsar el diálogo social es necesario para canalizar los conflictos sociales y preservar la paz social, y contribuir a políticas socio-económicas de alta calidad y con mayores rendimientos socio-económicos.

En esta conclusión se presentarán algunos elementos críticos para aportar al debate sobre la materia. Claro está, no existe un arreglo institucional “modelo” para que el diálogo social sea efectivo, pero puede decirse que el éxito y la legitimidad del diálogo social depende esencialmente de tres factores: representatividad, imparcialidad y un consenso generalizado sobre la necesidad del diálogo social y sus objetivos.

En relación con el primer factor de éxito, la representatividad del diálogo social, es esencial que garantice la mejor representatividad de la sociedad; la pregunta es la forma en que se logrará. Como el diálogo social es esencialmente un diálogo entre actores públicos y la sociedad civil, la inclusión de actores del sector público en mecanismos de diálogo sólo debe hacerse si no le quita autonomía e independencia. En nuestra visión, la función del diálogo social es la de ser un ente técnico de reflexión sobre políticas públicas socio-económicas desde las fuerzas vivas de la sociedad civil; si lo integra el sector público, se convertiría en un ente politizado y haría de esta institución juez y parte de la política nacional que ella misma ejecuta. Como es el caso en los Países Bajos, en Francia y en España, representantes del sector público asisten a las reuniones de las comisiones de los Consejos Económicos y Sociales (CES) y tienen la oportunidad de brindar información relevante en los debates, pero no son parte formal del CES para preservar su independencia de los poderes del Estado.

Garantizar la representatividad del diálogo social

constituye un reto especial en el contexto latinoamericano, donde se está frente a una sociedad civil fragmentada y poco estructurada. Los criterios para la selección de los integrantes de las iniciativas de diálogo han de tomar en cuenta, al menos, los siguientes elementos: cantidad de miembros (grado de participación), organización interna, capacidad de propuesta, capacidad de movilización (poder de veto social), efectividad de su comunicación externa y su independencia de partidos políticos.

Por otra parte, es fundamental que en el diseño del diálogo social se respete la primacía de la política, es decir de los representantes elegidos por el pueblo – parlamento y presidencia –. Aunque los dictámenes del diálogo social no podrán ser vinculantes, será difícil para los gobernantes y diputados negarlos si éstos están consensuados entre las principales fuerzas socio-económicas del país, es decir si surgen de una concertación verdaderamente representativa.

En relación a segundo factor de éxito, la imparcialidad del diálogo social, es importante que la Secretaría Técnica de estos mecanismos no sean llevados por entes gubernamentales. Disposiciones de ese tipo no le facultará disponer de la autonomía necesaria para una labor efectiva e imparcial. Si bien es cierto que no conviene crear instituciones nuevas para todo y nada, en el caso del diálogo social debe hacerse una excepción por la importancia de los temas socioeconómicos en la política nacional. La única forma para que el diálogo social logre ser imparcial es la creación de una administración autónoma del sector público.

Lo anterior implica que los funcionarios de la Secretaría Técnica de cualquier mecanismo de diálogo social sean funcionarios públicos, pero que pertenezcan a un cuerpo autónomo al igual que los funcionarios de la Contraloría General de

la República o del Tribunal Supremo de Elecciones. De igual forma, el financiamiento del diálogo social no puede depender del presupuesto del Estado, sino tiene que disponer de autonomía en materia presupuestaria. Se podría pensar en un modo de financiamiento parecido al de las Universidades Públicas en Costa Rica, quienes reciben un porcentaje fijo del presupuesto nacional, pero conservan total autonomía sobre su administración.

Asimismo, es fundamental realizar un esfuerzo para incrementar la capacidad técnica de los sindicatos y de otras organizaciones sociales que integrarán el diálogo social. Para asegurar la calidad de sus criterios técnicos, debe apostarse a incrementar la capacidad de los institutos independientes de investigación y centros públicos de investigación, que pueden proveer insumos técnicos y que permitirán evitar la politización de las discusiones en su seno.

En relación al tercer factor de éxito, el consenso, el diálogo social difícilmente podrá tener viabilidad si no se fundamenta en un amplio consenso político y social. Más allá de su arreglo institucional, es imprescindible tomar en consideración la cultura política y las tradiciones socio-históricas de cada país. Tiene que existir un sentir por el interés general que supera intereses personales, sectoriales o corporativos, es decir una cultura política de compromiso y la voluntad de llegar a consensos entre los actores sociales. La viabilidad del diálogo social depende en gran medida de la actitud de los actores sociales quienes tienen que pasar de una lógica antagonista – la democracia de la calle – a una lógica constructiva, propositiva y de diálogo.

BIBLIOGRAFÍA

- Acotto, L. (2003). Las organizaciones de la sociedad civil. Espacio Editorial.
- Alcántara Sáez, M., García Montero M. & Sánchez López, F. (2005). Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina. Ediciones Universidad Salamanca.
- Axelrod, R. (2003). La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes. Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002) Informe Anual 2001. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La política de las políticas. BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008) Informe Anual 2007. BID.
- Banco Mundial (2021). Informe Anual: De la crisis a la recuperación verde, resiliente e inclusiva. [Archivo PDF]. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36067/211778SP.pdf>
- Base de datos sobre Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares. <https://aicesis.org/en/members>.
- Bottenburg, v., M. (1995). ¡Aan den Arbeid! En los pasillos de la Fundación del Trabajo (1945-1995). Bert Bakker Publishers.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (2002). Concertación Nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina.
- Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro 2006. [Archivo PDF]. https://www.latinobarometro.org/LATOld/LATBD/LATBD_Latinobarometro_Informe_2006.pdf.
- Corporación Latinobarómetro. (2006). Informe Latinobarómetro 2020. [Archivo PDF]. https://media.elmostrador.cl/2021/10/Latinobarometro_Informe_2021.pdf.
- Crouch, C. (1986) Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe. En J. Hall (ed.) States in Societies (pp. 179-180). Blackwell.
- Dabène, O. (1992). Costa Rica. Juicio a la democracia. FLACSO-CEMCA.
- Dabène, O. (1997). La démocratie dégradée. Complexe.
- Dabène, O. (1997). La región de América Latina. Interdépendance et changement politique. Presses de Sciences Po.
- Dabène, O. (2006). L'Amérique latine à l'époque contemporaine. Armand Colin.
- Font, J. & Gomà, R., (1999). La participación ciudadana en la política local. En Informe España 2000. Fundación Encuentro.

- Galbraith, J. K. (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Houghton Mifflin.
- Garretón, M. (2002). La transformación de la acción colectiva en América latina. *Revista de la CEPAL* 76.
- Gerstlé, J. (2003). La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique. *Revue Française de Sciences Politiques* 53(6): 859-885.
- Gohn, M. (1997). *Teorías dos Movimentos Sociais. Paradigmas clásicos y contemporáneos*. Loyola.
- González Bombal, I. & Villar, R. (2003). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Libros del Zorzal.
- Hirschman, A. (1963). *Viajes hacia el progreso. Estudios de política económica en América Latina*. Westview Press.
- Huntington, S. (1991). *La tercera ola. Democratización a finales del siglo XX*. University of Oklahoma Press.
- Lijphart, A. (1977). *La democracia en la sociedad plural. A comparative exploration*. Yale University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale University Press.
- Mirza, C. (2006). *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*. CLACSO.
- Murillo, M. (2003). *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina. Siglo XXI*.
- North, D. (2005). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnel, G., Schmitter, P.C. & Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*. John Hopkins University Press.
- Offerlé, M. (1987). *Les partis politiques*. Presses Universitaires de France.
- Pérez-Liñan, A. (2007). *Presidential Impeachment and the New Political Instability*. Cambridge University Press.
- Petri D.P. & Pastor J.A. (2017). *Aprendamos a incidir: Estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva*. Platform for Social Transformation.
- Petri D.P. (ed.) (2022). *Negociación Internacional en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (in press).
- Petri, D.P. & Vargas, J.P. (2007). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*. Fundación Carolina. [Archivo PDF]. <http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/3DD83137-C80C-4A78-B31D-586C94BC6D-BF/0/NEOCORPORATIVISMOred.pdf>
- Petri, D.P. & Vargas, J.P. (2008). *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. AECID.
- Prats, J. (2001). *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y*

- analítico. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática 10. [Archivo PDF]. www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2020). Informe sobre Desarrollo Humano 2020. [Archivo PDF]. <https://hdr.undp.org/system/files/documents/global-report-document/hdr2020spinformes-obredesarrollohumano2020pdf.pdf>.
- Putnam, R. (1993). *Making democracies work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton University Press.
- Rincón, J. (2006). Las democracias andinas, entre ‘populismo constitucional’ y ‘constitucionalismo popular’. *Visages d’Amérique latine* 3: 33-38.
- Rouquié, A. (1987). *Amérique latine: introduction à l’Extrême-Occident*. Seuil.
- Sartori, G. (2000). *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Fondo de Cultura Económica.
- Schelling, T.C. (1999). *The Strategy of Conflict*. Harvard University Press.
- Schmitter P.C. (1974). Still the Century of Corporatism?. *The Review of Politics* 36(1): 85-131.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S.A.
- Tsebelis, G. (2003). *Veto Players. Cómo funcionan las instituciones políticas*. Princeton University Press.
- Vargas J.P. & Petri D.P. (2008). *Diálogo social en América Central*. REALIDAD [Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador] 118: 563-586.
- Visser, J. & Hemerijck, A. (1997). ‘A Dutch Miracle’: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands. Amsterdam University Press.
- Whitehead, L. (1999). The Drama of Democratization. *Journal of Democracy* 104.
- Whitehead, L. (2007). Some thoughts on Good Government. En Carrillo Flórez, Fernando y Cordero, Luis Alberto (coord.), *Hacia el buen gobierno. Tareas aún pendientes*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

**Este libro se publicó en septiembre de 2022
en el Centro Interamericano de Estudios de
Seguridad social - CIESS**

**Calle San Ramón S/N
Col. San Jerónimo Lídice
Alcaldía Magdalena Contreras
C.P. 10200 - Ciudad de México**



Calle San Ramón S/N
Col. San Jerónimo Lídice
Alcaldía Magdalena Contreras
C.P. 10200 - Ciudad de México



+52 55 53 77.4740



inscripciones@ciess.org



www.ciess.org

© 2022 CIESS. Reservados todos los derechos

