

Concertación y gerencia social : conceptos, enfoques y experiencias

Isabel Licha
INDES/BID
Washington, DC
Mayo 2003

Introducción

La concertación, como proceso sociopolítico y tema de estudio, reaparece con nitidez a principios de los años 90 en Europa y sólo a fines de los 90 en la región de América Latina. Mientras que en Europa se trató de un proceso orientado al logro de pactos sociales para asegurar la competitividad económica, en el marco de acuerdos que a todas luces favorecen el capital frente al trabajo¹, en América Latina corresponde mas bien a prácticas incipientes formales de búsqueda de acuerdos para reducir riesgos de ingobernabilidad, causados por el aumento de los conflictos sociales, como efecto del incremento de los niveles de pobreza y desigualdad ocurrido durante las últimas dos décadas.

Una segunda razón del surgimiento de los procesos de diálogo y concertación social en la región es su eficacia como mecanismo para legitimar las reformas en curso, facilitando acuerdos que las preserven. La tercera causa pareciera relacionarse con la necesidad de superar situaciones particularmente difíciles y complejas, mediante el logro de acuerdos nacionales imprescindibles: p.e. los acuerdos de paz en Guatemala; de reconciliación nacional en El Salvador; y la inclusión de demandas étnicas en Ecuador y Chiapas.

En este trabajo nos concentraremos en el análisis de experiencias gobernadas por la lógica de reducción de la conflictividad social, como son aquellos procesos de reforma en marcha, en los cuales se intenta incluir demandas sociales de grupos de población tradicionalmente postergados.

Este trabajo se desarrolla en cuatro partes y unas conclusiones. En una primera, conceptual, introducimos definiciones y enfoques sobre el tema tomando en cuenta el contexto europeo y de América Latina; en una segunda presentamos elementos metodológicos básicos del proceso; en la tercera analizamos el vínculo entre concertación y gerencia social; y en la cuarta revisamos tres experiencias en términos de sus características mas relevantes: contexto, temáticas de los procesos de diálogo y concertación, los actores del proceso, principales resultados y efectos, aprendizajes mas relevantes y mayores desafíos gerenciales.

I. Contextos, definiciones y enfoques de concertación

El resurgimiento en la década de los 90 de procesos de concertación de políticas, en los países de la Unión Europea, ha sorprendido por su considerable amplitud, fenómeno que varios autores han

¹ Véase los trabajos de Compston (Hugh), 2000, Beyond Corporatism: A Configurational Theory of Policy Concertation. Paper for the Political Studies Association- UK 50th Annual Conference, 10-13 April, London. También de Compston (Hugh), 2002, Globalization and Policy Concertation. Workshop on Globalization and Labor Movements, European Consortium for Political Research Joint Sessions, Turin. Otros autores que han aportado recientemente a este debate son Pochet (Philippe) y Giuseppe Fajertag, 2002, Une ère nouvelle pour les pactes sociaux en Europe, 40 pag. El artículo de Campos Lima (María da Paz), 2000, The Concertation Issues in Portugal and the Dynamics of Social Pacts in Europe, 21 pgs. Paper presentado en la Conferencia “El gobierno del empleo y de las condiciones de empleo en Europa: entre lo económico y lo social”. Madrid, Universidad Complutense, abril 26 al 28. Finalmente el trabajo de Baccaro (Lucio), 2002, What is Dead and What is Alive in the Theory of Corporatism. International Institute for Labour Studies, Discussion paper series # 143.

intentado explicar bastante recientemente (Pochet y Fajerteg; Compston; Campos Lima; Baccaro).

Compston (2002) define la concertación como un proceso de toma de decisiones basado en acuerdos entre el Estado, los empresarios y los sindicatos. Su carácter es de co-determinación de las políticas y no simplemente de consulta de las mismas a los actores claves, por lo que se trata de un proceso que obliga al gobierno a asumir el compromiso de adoptar políticas públicas específicas referidas a los acuerdos.

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

Así mismo, entendemos la concertación de políticas como una opción que tienen los gobiernos para lidiar con problemas de difícil resolución, que propicia la movilización de los actores de acuerdo a sus propios intereses, perspectivas y valores, ocurriendo con mas frecuencia en el campo del empleo y la política social.

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

En el caso europeo el tema central durante los años 90 parece haber sido la reforma de la seguridad social (Campo Lima; Baccaro; Compston). Los principales elementos del contexto que han influido en la reaparición de este fenómeno se refieren a la globalización de los mercados, la unión monetaria y los efectos potenciales del envejecimiento de la población. Tales factores tienen ciertamente consecuencias directas en el mercado de trabajo, la negociación salarial y la reforma de la seguridad social.

Claramente la mayor parte de los pactos se han iniciado en contextos de desempleo agudo y han apuntado a remediar tal situación, con variados resultados, unas veces con logros y otras con fracasos (Pochet y Fajerteg).

En las experiencias europeas también se observa un fortalecimiento de los poderes públicos en la esfera social, lo que a decir de los autores antes citados aseguraría su control en la determinación del nivel salarial y en el mantenimiento de aumentos compatibles con la competitividad económica y la estabilidad monetaria, y a la vez garantizaría la adhesión (mínima) de los actores claves a los proyectos de reforma del mercado laboral y del régimen de prestaciones sociales (ver cuadro No. 1).

El cuadro No. 1 explica sólo la década de los 90, reflejando procesos recientes en los países europeos. No nos permite entender los cambios habidos en el tiempo en la cultura y práctica de la concertación en un mismo país, ni comparar dichos cambios entre países. Por ejemplo, Gran Bretaña es un caso que extingue la práctica de concertación como un resultado de 20 años de ejercicio de un gobierno conservador contrario a los sindicatos, pero que antes de fines de los 70 era concertador.

Cuadro No. 1
Concertación Social en Europa Occidental
1990-1997

Pais	Areas de políticas	Nivel de concertación del país
Austria	• Política social • Política fiscal, monetaria, de inversiones, industrial • Bienestar social, ley laboral, capacitación y creación de empleos	Alto nivel con alta frecuencia
Irlanda	• Estrategia macroeconómica • Bienestar social • Gasto público • Políticas de empleo	Ato nivel con baja frecuencia
Italia	• Impuestos • Gasto público • Ley del trabajo	Nivel medio, con baja frecuencia
Países Bajos	• Seguridad social • Política de empleo	Concertación limitada con alta frecuencia
Suecia	• Restringida a políticas de mercado laboral y pensiones	Concertación limitada con alta frecuencia
Alemania	• Seguridad social • Ley del trabajo • Salud • Reconstrucción del Este	Concertación limitada con alta frecuencia
España	• Ley de empleo • Seguridad social	Concertación limitada con baja frecuencia
Francia	• Ley de empleo • Seguridad social	Concertación limitada con baja frecuencia
Gran Bretaña	Ninguna	

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2002: 4

En Europa el proceso se sigue pareciendo a prácticas corporativas, aunque el movimiento sindical esté mas fragmentado y no tanto el empresarial. Esto pudiera reflejar que en la mayoría de los países europeos el Estado del bienestar se mantiene mas o menos fuerte y que además la concertación permanece como una práctica mayor de formación de políticas. Decimos que la concertación social en Europa pareciera una práctica corporativa porque de acuerdo a la teoría sobre el “corporativismo”, sabemos que se trata de un sistema de representación de intereses (actividades profesionales), en el cual se evita el conflicto abierto entre los diferentes grupos, a través de la negociación de las divergencias, haciendo confluir en una misma organización los intereses del capital y del trabajo. Mas aún, el corporativismo es una forma institucional de acuerdo frente a los intereses de grupos organizados en el corazón de la sociedad civil y de las estructuras de toma de decisiones del Estado. De esta forma, las corporaciones son reconocidas por el Estado y autorizadas por él, lo que determina su existencia,

estructura y funcionamiento. Desde una perspectiva amplia, se trata de un sistema de mediación e intermediación de intereses (Schmitter, 1979).²

Para Compston los argumentos predominantes en el discurso político de un país, a favor o en contra de la concertación, son determinantes para que tenga o no lugar. Al analizar los argumentos mas comunes anti y pro-concertación en Europa, usados por los gobiernos, empresarios y sindicatos, concluye que no hay un patrón general nítido de distribución de los argumentos entre países y actores (ver cuadro No. 2).

Cuadro No. 2
Europa occidental
Argumentos a favor y en contra de la concertación

Argumentos	Gobiernos	Empresarios	Sindicatos
A favor de la concertación	• Beneficia la economía del país • Legitimidad política • Reduce conflicto	• Ayuda a las empresas (reducción salarial) • Beneficia la economía del país	• Ayuda a los miembros de sindicatos (ingresos reales) • Beneficia la economía del país • Legitimidad democrática • Incrementa la influencia de los sindicatos en la sociedad
En contra de la concertación	• Lentitud, ineficiencia, impide innovación • Poco democrático, debilita al parlamento • Reduce la autonomía del Estado	• Se pierde autonomía • Costoso • Poco democrático. Excluye los intereses de las minorías. Los participantes son poco representativos • Daña la economía de mercado (incrementa el poder de los sindicatos y la rigidez del mercado laboral)	• Los grupos pierden autonomía • Restringe el aumento salarial • Limita las estrategias alternativas • Compromete a los sindicatos con la agenda empresarial • Rechazo de los sindicatos a la co-gestión del Estado

Fuente: Elaboración propia basada en Compston 2000

Como vemos, la concertación en Europa (Occidental) responde a un proceso mas o menos institucionalizado a lo largo de una centuria, con distintos niveles de desarrollo, con avances y retrocesos, donde compiten argumentos a favor y en contra, que tiene lugar en distintas áreas de las políticas públicas, aunque especialmente ocurre en el ámbito del empleo y la política social.

² Schmitter, 1979. Trends toward Corporatist Intermediation. London, Beverly, sage.

Compston ha elaborado una clasificación de los países (europeos), en función de la relevancia y alcance que dicha esta práctica tiene en ellos, mostrando que se trata de un modo fundamental de formación de políticas, que ocurre cuando concurren a la vez tres factores: i. una situación crítica; ii. actores fuertes; y iii. un acuerdo básico y explícito entre los actores con respecto a los objetivos de la política económica. Cuando falla alguno de estos factores la concertación no cumpliría sus fines, según Compston, ocurriendo con ello una cancelación o abandono del proceso. Cuando los tres factores se conjugan adecuadamente se produciría una creación de procesos de concertación y aún mas, una persistencia del proceso, que va dando resultados pero que persiste para seguir asegurándolos.

En América Latina se trata mas bien de un proceso errático, desigual, disperso, con escasa organicidad. Rivera (2001) explica que las razones por las cuales la concertación no ha logrado “entronizarse como una práctica institucionalizada en el marco de una democracia deliberativa”, se deben a una serie de límites que dichas experiencias confrontan, a saber: i. la ausencia generalizada de tradición y vida democrática; ii. el débil desarrollo institucional; iii. el uso político (manipulación) de la iniciativas; iv. el cortoplacismo de las experiencias; v. la prevalencia de una visión centralista y sectorial ³. Sin embargo, Rivera no alude a ninguno de los tres factores de Compston, para explicar la debilidad del proceso en la región, que pensamos se deben adicionar a la reflexión que intentamos hacer sobre el problema.

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

La concertación social, esto es, la concertación en torno a políticas sociales, tiene entonces historia en la región, aunque se trate de procesos cambiantes y limitados. En los años setenta el Estado hacía la intermediación de los intereses del capital y del trabajo sobre la base de un modelo corporativo, caracterizado por un sindicalismo altamente organizado y centralizado, amparado en una legislación laboral que promovía la existencia de centrales únicas de trabajadores, y un empresariado representado en forma igualmente organizada. El sistema político-económico operaba como una coalición de intereses donde las demandas de los sectores populares estaban subordinadas pero incorporadas a dicha coalición. De esta forma, el Estado asumía una mayor intervención en la satisfacción de las demandas sociales al punto que en muchos países se llegó a configurar un tipo de Estado del bienestar. Los conflictos entre capital y trabajo eran resueltos por la correlación de fuerzas entre el Estado, empresariado, sindicatos y partidos, y el centro de resolución era el Estado. (Sosa, sf)⁴

Según Sosa, este sistema de relaciones hizo crisis a fines de los años ochenta con el avance de la economía neoliberal. En dicho marco se constituyen nuevos grupos económicos que responden al proceso de centralización de capitales en una nueva relación deuda-capitalización-privatización. También ocurre la reorientación del gasto público que se reduce en el ámbito de las políticas sociales, afectando el Estado del bienestar; y finalmente está el fenómeno del debilitamiento del sindicalismo con la consiguiente desarticulación del poder sindical.

No obstante, el diálogo social que hoy resurge en la región es diferente al de las décadas anteriores (Tokman, 1997). Es diferente porque ha cambiado el contexto en el que tiene lugar (globalización,

³ Rivera (Roy), 2001. La acción pública y la democracia deliberativa: las bases de una concertación sostenida. San José, FLACSO, Revista Espacios, 13 pgs.

⁴ Sosa, Enrique. Actores colectivos y el trabajo humano: diálogo social en América Latina. <http://utal.org/diálogo2.htm>

privatización y homogeneidad ideológica); porque se han abierto nuevos niveles de interlocución (nacional, sectorial, local); porque los contenidos son distintos (demandas de género, etnias, grupos vulnerables, empleo, protección social, educación salud, etc.); y porque el papel de los actores está cambiando (cambios en el papel del Estado y protagonismo de la sociedad civil)⁵.

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

A pesar de estas iniciativas, la concertación no ha logrado enraizarse como una práctica institucionalizada en un marco de democracia deliberativa. En la mayoría de los casos, las concertaciones han sido “sistemas de acuerdos amplios inducidos por la crisis” que no han tenido impactos duraderos, fachadas de consensos sin resolver a fondo los problemas a los cuales fueron convocados (Rápalo Castellanos, 2002)⁶.

Con base en lo antes dicho, la idea principal que intentamos explorar en este trabajo es aquella que define la concertación como la búsqueda de acuerdos nacionales para la gobernabilidad democrática y la transformación social. Nuestro enfoque es considerar la concertación un área estratégica de la gerencia social, que apunta a democratizar el proceso de formación de políticas y de esta forma contribuir al logro del desarrollo con democracia y equidad. Desde esta perspectiva, el papel de la gerencia social es el de contribuir a generar/potenciar condiciones para la creación e institucionalización de procesos de concertación social⁷.

El cuadro a continuación sintetiza las experiencias mas recientes de concertación en la región (ver cuadro No. 3).

Cuadro No. 3
Experiencias recientes de concertación en la región

PAIS	EXPERIENCIAS DE CONCERTACIÓN	ARGUMENTOS
Argentina	Mesa del Diálogo Argentino, con mesas de concertación social y laboral-productiva, para promover acciones inmediatas y temas estratégicos relacionados con el empleo y la seguridad social.	• La concertación reduce el peligro de anarquía. • La concertación ayuda a superar la crisis.
Bolivia	Ley de Diálogo Nacional Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza	- Aumenta la apropiación de las políticas por parte de los ciudadanos - Aumenta el control social y frena la corrupción

⁵ Tokman (Victor), 1997. “Hacia un diálogo social renovado”. En Diálogo y concertación social. OIT, Lima.

⁶ Rápalo Castellano (Renán), 2001. La teoría del contrato y los procesos de concertación social en América Latina. (www.undp.un.hn/pdf/varios/teoria-contrato.pdf)

⁷ Pocos países en la región han tratado de generar marcos jurídicos para la concertación. Destacan Perú, con un proyecto de ley de concertación participativa para el desarrollo local, y Bolivia con la ley de Diálogo Nacional. Fuera de estos marcos están las mas variadas experiencias en cada país, que se resumen primordialmente en la creación mediante decretos y leyes sectoriales, de cuerpos (comisiones, comités, consejos) consultivos que a su vez son el producto de procesos de concertación.

Brasil	Creación en febrero del 2003 del Consejo de Desarrollo Económico y Social, organismo que integra 82 representantes de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, movimientos sociales, cultura, personalidades “notables” y religiosas). Su función es asesorar al ejecutivo en la formulación de políticas sociales y de creación de empleo, así como en la definición de las bases para las reformas tributarias, laboral y agraria, entre otras.	• Garantiza la gobernabilidad democrática • Densifica la democracia • La concertación es una caja de resonancia para la sociedad
Chile	Alternativas de Reducción de la Pobreza. Auge de la concertación en la década de los noventa, para ampliar igualdad de oportunidades y generar mayor cohesión social. Concertación ha impulsado una reforma educativa, ha incrementado la inversión en infraestructura, ha impulsado la descentralización del poder político, ha propiciado una reforma laboral, ha reconocido los derechos de los pueblos indígenas y ha favorecido incrementos de recursos para la salud pública.	• La concertación impulsa la modernización con igualdad. • La concertación supera la eficiencia incorporando otros valores.
Colombia	Pacto Social Comités interinstitucionales regionales de empleo. Acuerdos y consejos regionales de competitividad	• Genera credibilidad
Costa Rica	Proceso de Concertación Nacional para atender las siguientes áreas: Asignaciones familiares y desarrollo social, cesantía, libertades sindicales y política salarial, corrupción, desarrollo rural, seguros, pensiones, servicios ambientales y telecomunicaciones.	• Legitima la acción pública
Ecuador	Demandas del movimiento indígena. Concertación Laboral (1997-2001) Creación de una Unidad de Diálogo y Concertación Social en el ministerio de gobierno (mayo 2003) para institucionalizar la política de concertación y administrar adecuadamente el tratamiento de los conflictos sociales.	• La concertación como instrumento de desarrollo social. • Como herramienta esencial de consolidación de la democracia. • Medio para prevenir la inestabilidad política y social. • Medio para facilitar el tránsito a formas pacíficas de gobierno. • Medio para garantizar la coexistencia de tendencias e ideologías opuestas. • Libera de tensiones sociales. • Disminuye los conflictos colectivos.
Guatemala	La firma de los acuerdos de paz, en diciembre de 1996 después de 5 años de negociaciones difíciles. Se firmaron 13 acuerdos (derechos humanos e indígenas, temas socioeconómicos, democratización, etc.). Se formularon 400 proyectos a implementarse en el transcurso de 4 años.	• Cambia la cultura de conflicto en cultura de reconciliación
Honduras	Proceso de convergencia nacional. Estrategia Hondureña de Reducción de Pobreza.	• La concertación como condición indispensable de un nuevo esquema de gobernabilidad. • La relación de confianza como base de la acción gubernamental. • La concertación como legitimación de las

		instituciones públicas.
México	El presidente Fox impulsó un acuerdo político para el desarrollo nacional, conocido como Pacto de Chapultepec, que fue rubricado en octubre del 2001 por los partidos políticos y luego por el sector empresarial. Otros acuerdos son: (1987-1995) -Pacto para la estabilidad y crecimiento económico -Pacto para la estabilidad, competitividad y el empleo -Pacto para el bienestar, la estabilidad y el crecimiento -Alianza para la recuperación económica	• Desarrolla relaciones democráticas entre gobierno y sociedad • Nueva práctica social y política mas democrática, plural e incluyente
Nicaragua	Creación de CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) como instancia de concertación social para el desarrollo nacional y como espacio de institucionalización de estructuras democráticas de amplia participación de los sectores sociales.	• Institucionaliza estructuras democráticas de participación amplia de los sectores sociales
Panamá	Diálogo Nacional por la Reactivación Económica para dar solución a los problemas del desempleo, pobreza extrema, educación, salud y vivienda. Plan Puebla-Panamá, con la creación de mecanismos de consulta y concertación permanente.	• Permite avanzar hacia una reactivación integral
Paraguay	Propuesta reciente del presidente González Macchi para superar la crisis económica del país mediante un pacto de concertación social.	• Permite dar soluciones a los reclamos populares
Perú	Tercer Diálogo Nacional sobre Pobreza. Mesas de Concertación en el combate a la pobreza. En julio del 2002 el presidente Toledo lanzó un “acuerdo nacional”, que reúne a partidos con representación parlamentaria, organizaciones de la sociedad civil con alcance nacional y gobierno.	• Ayuda a superar los profundos problemas de desigualdad y exclusión social que vive el país • Recupera la institucionalidad democrática sobre bases sólidas • Aumenta los niveles de bienestar y justicia social

Fuente: varias

Los argumentos en contra del proceso son los siguientes:

1. la concertación fragiliza las instituciones democráticas
2. solapa la autoridad del ejecutivo
3. compite con las atribuciones del legislativo
4. contribuye a la cooptación de la sociedad civil

Desde la perspectiva del INDES, la concertación es un mecanismo que lejos de reducir la autoridad y la accountability del ejecutivo y la legitimidad el legislativo, contribuye a fundamentar la toma de decisiones públicas en la información y el análisis de los actores involucrados

II. Elementos metodológicos básicos de la concertación

a. Componentes del proceso

Las metodologías de la concertación apuntan a la articulación adecuada de contextos, actores, agendas, espacios y resultados, en procesos que progresivamente van construyendo los acuerdos. Evidentemente que su mera aplicación no garantiza el logro de acuerdos. A continuación describimos cada uno de estos elementos:

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

Adicionalmente a los tres elementos anteriores, es preciso contar con una metodología del proceso que incluya la creación de espacios de diálogo, deliberación y concertación y se enfoque en el logro de resultados.

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

b. Metodologías de concertación

La concertación es un proceso por etapas, que permite desarrollos teóricos y prácticos relativamente independientes en cada una de ellas, a la vez que las articula en una totalidad, como una práctica compleja y sofisticada, integrándolas en forma secuencial. A continuación describimos las etapas del proceso.

En el proceso de concertación⁸ los pasos para generar acuerdos entre actores en torno a decisiones públicas fundamentales son tres: preparación de la concertación (incluye los pasos

⁸ Tomado y adaptado de Luis Manuel Hernández, GTZ, agosto 2000, en www.geocities.com

1, 2 y 3), ejecución del proceso de concertación (incluye el paso 4)), y resultados (incluye los pasos 5 y 6). Dichos pasos se describen a continuación (Cuadro No. 5):

Cuadro No. 5
Etapas del proceso de concertación

Pasos	Descripción e instrumentos de apoyo
1. <i>Elaboración de la agenda de concertación</i> • Análisis del contexto • Situación a enfrentar • Actores claves a involucrar • Agenda de problemas a debatir • Especificación de los resultados a alcanzar	En esta etapa inicial se requiere de análisis (situacional y de actores). Además es preciso elaborar la agenda de problemas a debatir con el fin de generar acuerdos.
2. <i>Elaboración de pautas e instrumentos del proceso de concertación</i>	Identificar las técnicas de concertación a seguir y planificar los detalles, reglas y procedimientos
3. <i>Generación de alternativas para lograr acuerdos</i>	Elaborar cuadro de posibles alternativas para que los participantes puedan definir sus respectivas opciones para someterlas a discusión
4. <i>Realización de las reuniones de concertación</i> (mesas, talleres, asambleas, etc)	Rol de facilitación imparcial de reuniones y talleres con los diferentes actores Relatorías de las reuniones
5. <i>Elaboración del documento de síntesis de las acciones concertadas</i>	Consolidación de resultados de las mesas y elaboración de la estrategia con cuadro de compromisos y responsabilidades acordadas
6. <i>Definición del sistema de monitoreo y evaluación de resultados</i>	Creación de espacios o mesas de evaluación periódica de las acciones concertadas realizadas y rendición de cuentas a la ciudadanía en general sobre resultados (informes periódicos de monitoreo por parte de las agencias comprometidas)

Fuente: Elaboración propia basada en Hernández (Luis Manuel), 2000

Como la concertación es un mecanismo concreto de participación de los actores en la formación de políticas públicas, dicho proceso requiere de un plan minucioso de participación ciudadana, apoyado en la aplicación de metodologías participativas⁹, cuyos rasgos mas importantes describimos a continuación (Cuadro No. 6):

Cuadro No. 6
Elementos de participación ciudadana para la concertación social

Etapas	Instrumentos
1. Marco para la participación de los actores	-Nivel macro: - identificación de actores, procesos y métodos participativos - Refuerzo de los mecanismos existentes de Participación Ciudadana (PC) -Involucramiento de los actores claves -Diseño de estructuras para la PC -Amplio alcance de la PC: debate, consulta, decisiones, e implementación -Proceso de deliberación y concertación: para definir el problema, fijar prioridades, diseñar las acciones, asignar recursos, y monitorear las acciones.

⁹ Elaborada a partir del texto de Edgerton et al, 2000. Participatory Processes in the Poverty Reduction Strategy. Draft for comments. Washington, DC, World Bank, April.

2. Definición del plan de acción participativa	-Definir los métodos específicos de participación -Vincular los actores con los métodos mas adecuados de participación -Consulta y validación por los actores del plan y métodos de participación -Completar detalles del proceso sobre la marcha -Diseñar mecanismos para organizar el proceso y mantener un proceso continuo de información --Usar experticia local en participación -Usar instrumentos gerenciales para manejar el proceso, y lograr movilización y motivación -Aplicar métodos de diagnóstico participativo -Usar técnicas de negociación -Realizar talleres de análisis de problemas -Diseminar información y realizar campaña de información al público -Capacitar facilitadores
3. Alcance y mecanismos de participación durante la concertación	i. Participación intragubernamental.- Abarca desde las estructuras de gobiernos locales hasta el parlamento. Los niveles son: nacional (ministerios claves); talleres de consulta y diseminación de información a nivel regional y distrital; representación de los gobiernos locales en los foros nacionales. ii. Participación de la sociedad civil a nivel nacional.- Los criterios principales para incluir la representación de la sociedad civil al nivel nacional son legitimidad, representatividad y capacidad. Abarca ONG, sector académico, instituciones religiosas, gremios profesionales, sindicatos, medios de comunicación social y sector privado. iii. Participación de la sociedad civil a nivel local.- Involucra a las organizaciones locales de la sociedad civil, organizaciones de base, comunidades rurales y grupos informales iv. Estrategia de información y comunicación.- El gobierno informa a todos los actores del proceso, y al público en general desde el primer momento. v. Mecanismos de retroalimentación.- Crear vínculos entre gobierno y Organizaciones de la Sociedad Civil, entre los gobiernos locales y el central, y dentro de las comunidades, con el fin de asegurar la retroalimentación del proceso de formación de las políticas (estrategias)
4. Institucionalización de la participación	Medición del avance del proceso de participación, conforme al plan de participación de los actores

Fuente: Elaboración propia a partir de Edgerton *et al*, 2000.

III. Gerencia Social y Concertación

Desde la perspectiva del INDES, la concertación la podríamos definir como una práctica participativa amplia mediante la cual los distintos actores involucrados en la formación de las políticas públicas generan acuerdos básicos para conceptualizarlas y ejecutarlas.

Como proceso, la concertación entraña una práctica dialógica eficaz para conocer y hacer confluir las aspiraciones de la población a la vez que asegurar su inclusión en las políticas públicas. Así, mediante el diálogo social se favorecen procesos de construcción del interés general y se ejercita la deliberación ciudadana, operando por lo tanto como un mecanismo de democratización de la toma de decisiones públicas.

La concertación podría ser vista, en el ámbito de la gerencia social, como un proceso que permite alcanzar un mejor balance entre crecimiento económico y equidad social, mediante políticas sociales asentadas en sólidos acuerdos construidos entre los actores claves del desarrollo, fundados en procesos deliberativos que democratizan la toma de decisiones públicas.

Como matriz teórico/conceptual, la concertación exige de los gerentes sociales la comprensión interrelacionada de los temas de democracia, deliberación, participación, Estado, construcción de ciudadanía, espacio público y cultura política, principalmente¹⁰.

Desde esta perspectiva teórica, la concertación aparece como una lógica fundamental de la gerencia social orientada a alcanzar los objetivos de inclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática. Ello lo hace mediante el reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados en el desarrollo social, la democratización de la agenda pública, el fortalecimiento del espacio público y la búsqueda de resultados concretos.

Específicamente, la gerencia social¹¹ requiere de conocimientos y de un conjunto de competencias específicas para manejar satisfactoriamente las complejidades del proceso de concertación, como pueden ser los siguientes:

- Teoría y modelos de concertación y deliberación
- Métodos, técnicas y herramientas de concertación
- Desarrollo de capacidades políticas, analíticas, comunicativas, relacionales y de pensamiento sistémico.

El conjunto interrelacionado de esas habilidades permite facilitar la construcción participativa de visiones de largo plazo cohesionantes, construir pactos, elaborar estrategias, explorar opciones, definir proyectos y realizar acciones orientadas a resultados concretos. Así mismo, estas capacidades y habilidades necesarias en los gerentes sociales están referidas a la facilitación del debate amplio de las ideas, el reconocimiento genuino de los distintos interlocutores, el examen de múltiples opciones, y el manejo de herramientas gerenciales específicas.

El aprendizaje continuo que estas prácticas complejas generan, modifica el comportamiento de los

¹⁰ Para una consideración mas cabal de estos temas ver Calderón (Fernando), 2002. La reforma de la política. Deliberación y desarrollo. Caracas, Nueva Sociedad/ILDIS.

¹¹ Incluye a directivos sociales de los distintos niveles de gobierno, líderes de las organizaciones de la sociedad civil, líderes jóvenes, alcaldes, miembros de consejos de desarrollo, gremios, partidos políticos, funcionarios internacionales, etc

actores del proceso, haciéndolos mas abiertos y sensibles a la valoración de las prácticas asociativas, la transparencia, el reconocimiento del otro, la atención y el respeto a las ideas de los demás, fortaleciéndose con ello el desarrollo de una ética del compromiso con la inclusión social.

IV. Experiencias recientes de concertación en la región

1. El “Social Policy Dialogue”¹²

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

Su propósito fue impulsar la fundamentación de la política social en un sólido proceso de consulta a los actores claves gubernamentales y de la sociedad civil, en cada país, con miras a generar acuerdos que pudieran convertirse en políticas nacionales. Este esfuerzo se caracterizó por una perspectiva de largo plazo y se enfocó tanto en el proceso como en sus resultados.

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

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

Resultados principales

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

➤ Honduras

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

La primera misión a Honduras fue en Octubre de 1998 y durante ella se celebraron reuniones con el subsecretario de asuntos externos, el ministro de finanzas, el secretario de planificación, el secretario ejecutivo del FONAC, el gabinete económico y los ministros de los sectores sociales, incluido el ministerio del trabajo. También se celebraron reuniones con los cinco partidos políticos

¹²IDB, 2000. The Social Policy Dialogue: An Inter.-American Development Bank (IDB)/Government of Denmark Initiative in Support of the Social Summit Goals and Commitments, Social Development Divisionj, june

del congreso y representantes de la sociedad civil, a saber: grupos étnicos, ONG, universidades, organizaciones de derechos humanos, organizaciones de mujeres, el Consejo de Fundaciones del Sector Privado y sindicatos.

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

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

➤ *Ecuador*

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

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

➤ *República Dominicana*

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

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

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

➤ *Costa Rica*

En Costa Rica y Guatemala el proceso de diálogo fue infructuoso debido a condiciones políticas y

sociales desfavorables. En el caso de Costa Rica, el gobierno decidió no continuar con una segunda ronda de diálogo y acuerdos que se requería para llegar a acuerdos y proyectos concretos.

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

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

➤ *Guatemala*

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

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

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

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

La evaluación de resultados del diálogo social

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

- La experiencia también contribuyó a incrementar la conciencia ciudadana de monitorear el progreso en el logro de los objetivos de la Cumbre Social.

Lecciones aprendidas

Los principales aprendizajes de esta experiencia son:

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

2. Taller sobre Experiencias de Diálogo Nacional en América Latina (Banco Mundial e IDEA)¹³

El Banco Mundial y el instituto IDEA quisieron evaluar las diversas experiencias de diálogo y concertación nacional que tuvieron lugar en la región a lo largo de la década de los años 90. En tal sentido, convocaron a una mesa redonda en San Salvador, los días 20 y 21 de noviembre de 2000, con el fin de generar un conjunto de aprendizajes que sirvieran de base a los organismos internacionales para diseñar y conducir ejercicios de Diálogo Nacional. Ambas instituciones consideran la promoción del diálogo un nuevo terreno para los organismos internacionales y entienden la concertación como un mecanismo propicio para favorecer una amplia participación social y posibilitar el sentido de autoría ciudadana en la definición de políticas públicas.

El objetivo principal de la mesa, que reunió a variados actores y analizó distintas experiencias¹⁴, en sus diferentes etapas y resultados, fue explorar las distintas áreas y modalidades bajo las cuales las experiencias de diálogo nacional en la región contribuyen a fortalecer los procesos de desarrollo y a profundizar la democracia. La premisa fundamental bajo la cual parece haberse hecho este taller es la siguiente: frente a situaciones tan distintas como las negociaciones de paz, cambios y reformas políticas, crisis financieras, etc, el diálogo nacional se ha extendido en América Latina como un

¹³ Banco Mundial e IDEA, 2000. Experiencias sobre Diálogo Nacional en América Latina. San Salvador, 20 y 21 de noviembre.

¹⁴ Participaron representantes gubernamentales y de la sociedad civil de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, México, Perú, y República Dominicana.

instrumento que contribuye al logro de consensos en la búsqueda de soluciones y la definición de políticas públicas, situación que no puede ser resuelta sólo por las instituciones formales existentes.

A) El diálogo como práctica:

Las contribuciones más importantes del taller se resumen a continuación:

- El diálogo fue reconocido como una práctica fundamental de toda sociedad democrática;
- Entre los participantes en el taller se apreció claramente que no existe ni un concepto ni un modelo único de diálogo. La interpretación del diálogo varía según el contexto: en algunos países es visto como proceso y en otros como instrumento. Tampoco hay uniformidad de criterios con respecto a los aspectos determinantes de diálogo: sus fines (razón de ser), el método, la representatividad de los sectores que participan en el ejercicio, el logro de resultados.
- Así mismo, se reconoció que los procesos de diálogo en muchos países son vistos como prácticas íntimamente relacionadas con los procesos de planificación regional, mientras que otros lo ven como procesos *ad hoc* para enfrentar situaciones críticas que no pueden ser resueltas por los canales formales.

B) El diálogo como concepto:

- En términos conceptuales, en el taller se manejaron diferentes conceptos e interpretaciones sobre el diálogo, que se sintetizan en la idea de que el diálogo en democracia puede ser entendido como un método (instrumento) o como un resultado (el diálogo como un fin en sí mismo). La convergencia gravitó en torno al diálogo como método, es decir, como base de los procedimientos de la democracia. Desde esta perspectiva, se hicieron varios aportes conceptuales:
 1. El diálogo es el medio para conocer y hacer confluir las aspiraciones de la ciudadanía y favorecer su inclusión en las políticas públicas.
 2. Es la puesta en marcha del método deliberativo, es decir, la ciudadanía discute y delibera mediante los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, para que la argumentación reemplace la imposición.
 3. El diálogo sirve como método de reconocimiento de los demás, con sus intereses particulares y sus visiones distintas.
 4. El diálogo es concebido como un método para la construcción del interés general: mediante él la sociedad política y la sociedad civil co-determinan lo que es de importancia e interés para el país, trascendiendo de esta forma que tal determinación sea una facultad tan sólo del gobierno.
 5. El diálogo es un ejercicio de participación que permite la construcción de una agenda de prioridades del país.
 6. El diálogo es una forma de vencer el corporativismo, al incluir los diversos sectores civiles y políticos, con sus respectivas visiones e intereses.

7. El diálogo es un proceso gradual, que tiene además resultados a corto plazo.

8. El diálogo facilita la acción gubernamental posterior.

C) Las razones del diálogo:

➤ Con respecto a los orígenes y causas de los procesos de DN en la región, las discusiones durante el taller apuntaron a identificar las razones siguientes:

1. Crisis de la institucionalidad democrática (déficit de institucionalidad y crisis de representatividad). Este contexto hace que los procesos de toma de decisiones gubernamentales y legislativos tengan poca credibilidad y legitimidad.
2. Crisis de gobernabilidad democrática (des crédito de las instituciones políticas y fenómeno de exclusión y apatía política de la ciudadanía). En este contexto, se advierten tendencias hacia la transformación del ejercicio del poder y las fórmulas tradicionales de representación y participación política, reflejadas en el fortalecimiento de los gobiernos locales y en los nuevos mecanismos de participación ciudadana en los procesos políticos y de desarrollo.
3. En sociedades profundamente divididas y polarizadas, el DN aparece como un mecanismo para resolver conflictos, generar confianza y permitir que el país avance sobre la base de acuerdos.
4. El DN puede surgir de la necesidad de institucionalizar la práctica de la participación ciudadana, y en tal sentido, este mecanismo serviría a la vez para generar, contrabalancear y auditar socialmente la gestión pública.

D) Las modalidades del diálogo:

➤ Con respecto a si existe un modelo o distintas modalidades de DN, el taller permitió el avance de las siguientes ideas:

1. Dado que en los procesos de diálogo cambian los contextos, los actores, las dinámicas y los fines perseguidos, se puede decir que no existe un único modelo válido para todos los países, sino distintas modalidades.
2. Las modalidades más importantes de DN son las siguientes: i. Diálogo como consulta (respuesta a presiones); ii. Diálogo como acción (tiende a ser una práctica institucionalizada, con mecanismos de seguimiento, control y evaluación de los acuerdos alcanzados); iii. Diálogo como instrumento posconflicto (favorece la creación de una visión de futuro compartida, como base de un proyecto común de país); iv. Mesas de diálogo y concertación (mesas de trabajo para definir problemas estratégicos y alternativas de solución, sobre la base de un documento oficial que se somete a consulta ciudadana).

E) Los actores del diálogo

➤ En relación a los actores que participan en el proceso de diálogo, se entiende que su inclusión y

determinación a participar es fundamental para el éxito del proceso en términos del logro de resultados y la vigencia de los acuerdos. Aunque a este respecto también se evidenció una pluralidad de opciones, prevaleció la inclusión de los siguientes actores claves:

i. El gobierno central; ii. Los gobiernos locales; iii. Los partidos políticos; iv. las entidades sindicales; v. Las entidades empresariales; vi. la sociedad civil organizada; vii. Las universidades; viii. Las iglesias; ix. Los actores internacionales. Se insistió en dos argumentos: i. Que los grupos vulnerables, grupos o sectores afectados por el problema en discusión, puedan tener voz activa y directa en los espacios de diálogo; ii. Que la participación de las agencias internacionales no se imponga como condicionalidad del apoyo externo.

F) Aprendizajes:

➤ Principales aprendizajes: Son de dos tipos:

1. Al evaluar la pertinencia e importancia de un ejercicio de diálogo, es preciso tener claro las condiciones que lo motivan, el propósito que se persigue, el contexto en el que tiene lugar el proceso, la tradición democrática y las necesidades/ prioridades del país.
2. Desde el inicio, el diálogo debe ser orientado como un mecanismo a ser incorporado orgánicamente en los procedimientos formales, para fortalecer la democracia y el desarrollo, y por lo tanto, debe ser pensado como un triple proceso: diálogo/negociación/concertación para la acción: como un proceso por etapas, de maduración gradual, que conduce a acuerdos concertados y a su oportuna operacionalización.

3. El caso boliviano

Contexto.- En septiembre de 1997 se inició el primer diálogo social en Bolivia bajo el lema "Bolivia hacia el siglo XXI", convocado por el gobierno nacional, con el fin de debatir un marco de desarrollo. Esta experiencia consistió en un taller nacional realizado en octubre de 1999 al que fueron invitados las OSC con el fin de contribuir a la definición de una estrategia de reducción de la pobreza, y se convirtió en un precedente para un ejercicio de consulta a escala nacional, basado en los principales aprendizajes generados con el diálogo.

Los principales aprendizajes se sintetizan a continuación¹⁵

- El sistema de grupos de trabajo facilita la coordinación del proceso
- La ley de participación popular constituye un antecedente significativo que ha contribuido a acercar los gobiernos locales con la sociedad civil en materia de políticas públicas
- el sector de las ONG en Bolivia demostró tener capacidad de investigación, involucramiento y propuesta en la formación de políticas públicas

Sobre la base de tales aprendizajes, en diciembre de 1999, se acordó avanzar en la preparación del segundo diálogo nacional, con el apoyo de las agencias. De esta forma se asignó al PNUD el manejo de los fondos del diálogo y se constituyó un comité directivo del diálogo nacional conformado por

¹⁵ Bendaña (Alejandro), 2003, "Poverty Reduction Policy Politics in Bolivia". En <http://aidc.org.za/sapsn/kampala/alejandro-2.html>

representantes de la iglesia católica, el sector privado, las organizaciones sociales (sindicatos y organizaciones rurales), las ONG y la secretaría técnica del diálogo (encargada de los asuntos operativos). La sociedad civil puso como condiciones de su participación en el diálogo, las siguientes¹⁶:

1. tener acceso oportuno a la información oficial, de la misma forma en que lo tienen las agencias
2. participar en el diseño de la metodología del diálogo y en la definición de su foco y contenido
3. participar en el monitoreo y evaluación de las políticas acordadas mediante el diálogo.

El segundo diálogo nacional (DN) fue pospuesto, en parte porque la Iglesia Católica estaba muy comprometida con la iniciativa Jubileo 2000 y en dicho marco impulsó la realización de 17 foros en todo el país, en febrero de 2000, para discutir la situación nacional, temas macroeconómicos y condiciones para la participación de la sociedad civil en el proceso de diálogo. También en dicho contexto, siete redes de ONG crearon un grupo interdisciplinario para elaborar una propuesta de desarrollo a ser discutida en los foros regionales. En abril de 2000, una vez concluidos los foros, se elaboró la versión final de la propuesta.

Una vez postergado el diálogo, el gobierno se dedicó a repensar el ejercicio de consulta, para incluir los siguientes aspectos:

- involucramiento en la consulta a las organizaciones de la sociedad civil local (comités de vigilancia y líderes locales)
- realización de dos talleres municipales enfocados en problemas rurales y urbanos, respectivamente, en lugar de dos talleres nacionales
- enfoque de la metodología de trabajo en prioridades a nivel local y en mecanismos de monitoreo y evaluación
- reorganización de la secretaría del DN, para incluir al vicepresidente, el ministro de desarrollo económico, el ministro de finanzas y tres moderadores. El PNUD fue uno de los moderadores.

El DN surgió en un contexto de gran conflictividad social. En abril de 2001 tuvo lugar una nueva revuelta popular contra el gobierno boliviano, la tercera en un año. Las demandas se referían a una mayor inversión pública en las áreas rurales deprimidas, el fin del programa de erradicación del cultivo de coca; y la no-privatización del agua en Cochabamba. Bendaña sostiene que “The Cochabamba water privatization campaign and other struggles forced the government to give semi-official blessing to the independent consultation. Feeling unable to respond to the substantive demands of the protesting sectors, the government seized the opportunity of the Forum in order to try to stabilise the situation”(p.3).

Finalmente el diálogo se hizo con cuatro mil participantes, representantes de mil organizaciones de la sociedad civil e instituciones. La sociedad civil no participó en el comité directivo del DN. Las mesas se organizaron a nivel local, regional y nacional. Se formaron grupos de trabajo en 8 temas:

1. ajuste estructural y política macroeconómica
2. participación ciudadana, control social, derechos humanos y justicia
3. educación urbana
4. educación rural
5. salud urbana

¹⁶ Ver “Bolivia Case exemple. Building Trust between the Government and Civil Society for Poverty Reduction”.

6. salud rural
7. empleo e ingresos
8. propiedad rural y productividad

Resultados.- Los resultados del proceso no fueron satisfactorios para la sociedad civil, según Bendaña, debido al hecho que haya sido finalmente el gobierno quien seleccionó los temas que consideró importante para la estrategia, descartando el resto. Al sentirse insatisfechas las organizaciones sociales claves con el bajo eco que tuvieron sus demandas en el diálogo, a las dos semanas de concluido el DN surgieron nuevas protestas. El meollo de la confrontación residía en la crítica de la sociedad civil al carácter tecnócrata de la estrategia de reducción de la pobreza, y a la persistencia del enfoque de la teoría económica del derrame en dicho documento oficial.

Conclusiones

En el ámbito de la gerencia social, la concertación exige el desarrollo de conocimientos, destrezas y habilidades específicas para enfrentar y manejar adecuadamente las complejidades del proceso, y lograr eficazmente acuerdos en la priorización de problemas y en la conceptualización de políticas sociales.

La revisión de conceptos, metodologías y experiencias de concertación que hemos incluido en este trabajo nos permite destacar un conjunto de criterios que habrán de guiar el desempeño de la gerencia social en la planificación y gestión de procesos de concertación, cuya aplicación requiere de conocimientos y capacidades específicas de la gerencia social. Estos criterios son:

- Conocer claramente las condiciones que motivan el proceso, el propósito que se persigue, el contexto en el que tiene lugar, la tradición democrática del país y las necesidades/ prioridades sociales.
- Concebir la concertación como un mecanismo institucionalizado, orgánicamente incorporado en los procedimientos formales, con el fin de fortalecer la democracia y el desarrollo.
- Impulsar y facilitar la concertación como un triple proceso de diálogo-negociación-concertación, es decir, como un proceso por etapas, de maduración gradual, que conduce a acuerdos concertados y a su oportuna operacionalización.
- Definir cuidadosamente los requisitos de tiempo, recursos y resultados esperados del proceso.
- Asumir el proceso con amplitud y genuinamente, incluyendo tempranamente los diferentes actores con sus diversas visiones y perspectivas, aún a los actores opuestos al diálogo, y colocando en agenda los problemas fundamentales.
- Incluir a los parlamentarios, para mejorar el diálogo entre miembros de la sociedad civil y legisladores, y contribuir a reforzar la capacidad técnica y la legitimidad del congreso.
- Finalmente, crear condiciones para la deliberación democrática, favoreciendo procesos que contribuyan a reforzar las capacidades de los actores mas débiles para dialogar, deliberar, proponer y negociar.

ISABEL LICHA

Venezolana. Doctora en sociología del desarrollo. Se especializa en los temas de participación ciudadana e instrumentos técnicos de la gerencia social. Su experiencia académica se concentra en la investigación y docencia de postgrado en Estudios del Desarrollo en Venezuela. Fue profesora e investigadora del Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, coordinando el Doctorado en Estudios del Desarrollo y el programa de investigaciones del CENDES en el período de 1990-1993. Actualmente es docente en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID.