

De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd

Dennis P. Petri

Mei-juni 2008

Onderzoek voor het Algemeen Secretariaat van de Sociaal-Economische Raad

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
I. Inleiding.....	11
II. Politieke en sociaal-economische inrichting van Latijns-Amerika.....	15
2.1 Politieke context	16
2.1.1 <i>Institutioneel kader van de Latijns-Amerikaanse landen.....</i>	<i>16</i>
2.1.2 <i>De balans van twee decennia democratie.....</i>	<i>18</i>
2.1.3 <i>Sociale onvrede en politieke instabiliteit.....</i>	<i>19</i>
2.2 Sociaal-economische context.....	21
III. Evaluatie van de initiatieven tot oprichting van sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika	25
3.1 <i>Initiatieven van Nederlandse organisaties.....</i>	<i>25</i>
3.2 <i>Initiatieven van buitenlandse en internationale organisaties</i>	<i>26</i>
3.3 <i>Ondersteuningsmissies van de SER.....</i>	<i>28</i>
3.3.1 <i>De SER-missie naar Costa Rica</i>	<i>28</i>
3.3.2 <i>De SER-missies naar Bolivia.....</i>	<i>43</i>
IV. Inventarisatie en beoordeling van de sociaal-economische raden in Midden- en Zuid-Amerika die lid zijn van de AICECIS.....	51
4.1 Volwaardige leden	51
4.1.1 <i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brazilië).....</i>	<i>51</i>
4.1.2 <i>Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (México)</i>	<i>53</i>
4.1.3 <i>Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) (Nicaragua).....</i>	<i>54</i>
4.1.4 <i>Consejo de Economía Nacional (Venezuela).....</i>	<i>55</i>
4.2 Geassocieerde leden	56
4.2.1 <i>Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba (Argentinië).....</i>	<i>56</i>
4.2.2 <i>Foro Consultivo Económico y Social (FCES) (Mercosur)</i>	<i>58</i>
4.3 Kandidaat-leden.....	59
4.3.1 <i>Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Peru).....</i>	<i>59</i>
4.3.2 <i>Consejo Económico, Social e Institucional (Dominicaanse Republiek).....</i>	<i>60</i>
V. Democratieën, politieke systemen en de sociale dialoog	63
5.2 Analytisch kader: politieke systemen en de sociale dialoog.....	64
5.2.1 <i>De plaats van de sociale dialoog in politieke systemen.....</i>	<i>64</i>
5.2.2 <i>Strategische actoren van de sociale dialoog</i>	<i>66</i>
5.2.3 <i>Institutionele kaders voor de sociale dialoog</i>	<i>68</i>
5.1 De sociale dialoog vanuit Nederlands perspectief.....	71
5.1.1 <i>De consensusdemocratie</i>	<i>72</i>
5.1.2 <i>De Stichting van de Arbeid.....</i>	<i>73</i>
5.1.3 <i>De Sociaal-Economische Raad.....</i>	<i>74</i>
5.3 De sociale dialoog “tropicaliseren”	77
5.3.1 <i>Politieke cultuur van Latijns-Amerika.....</i>	<i>77</i>
5.3.2 <i>Voorwaarden voor succes van de sociale dialoog.....</i>	<i>79</i>
VI. Empowerment van het maatschappelijk middenveld	81
6.1 Samenstelling van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika.....	81
6.1.1 <i>Algemene omschrijving van de structurering van het maatschappelijk middenveld</i>	<i>82</i>
6.1.2 <i>Sociale bewegingen</i>	<i>83</i>
6.2 De oorzaken van de empowerment van het maatschappelijk middenveld	84
6.3 Effectieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld.....	85

6.3.1 <i>De legitimiteit van het maatschappelijk middenveld: mogelijkheden voor vertegenwoordiging in een sociaal-economische adviesraad</i>	86
6.3.2 <i>Attitude van het maatschappelijk middenveld</i>	87
VII. Institutioneel kader van de sociale dialoog in Latijns-Amerika	89
7.1 <i>Participatie in de diagnose en bepaling van de agenda</i>	90
7.2 <i>Participatie in de formulering en besluitvorming</i>	93
7.2.1 <i>Nationale dialogen en consultatieprocessen</i>	94
7.2.2 <i>Geïstitutionaliseerde overlegplatformen en sociaal-economische adviesraden</i>	97
7.3 <i>Participatie in de uitvoering en evaluatie</i>	101
VIII. Conclusies	103
8.1 <i>Naar een sociale democratie in Latijns-Amerika</i>	103
8.2 <i>Aanbevelingen</i>	106
Bibliografie	115
Bijlage 1 – Informatieve bronnen over de sociale dialoog in Latijns-Amerika	121
Bijlage 2 – Ledenlijst AICESIS	123
Bijlage 3 – Vergelijkend schema van de leden van de AICESIS	125

Tabellen

1. Basiseigenschappen van de Latijns-Amerikaanse presidentiële regimes	17
2. Democratische overgangsgolf in Latijns-Amerika (1979-1990).....	18
3. Tevredenheid met de democratie	19
4. Sociale mobilisaties die het aftreden van een President tot gevolg hebben gehad	20
5. De “bocht naar links” van Latijns-Amerika	21
6. Economische indicatoren in Latijns-Amerikaanse landen	22
7. Initiatieven van Nederlandse organisaties voor de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika	26
8. Gemengde Kamercommissies in Costa Rica (2000-2008).....	34
9. Voorbeelden van recente sociale bewegingen en conflicten in Latijns-Amerika.....	91
10. Consultatieprocessen in Latijns-Amerika	94
11. Geïstitutionaliseerde overlegplatformen en sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika	98

Schema's

1. Interactie tussen de Uitvoerende Macht, de Wetgevende Macht en het maatschappelijk middenveld	65
2. <i>Social veto power</i> : bestuursscenario's van de sociale dialoog	70
3. De consequenties van de sociale dialoog op de sociale vrede.....	106

Samenvatting

Dit onderzoek tracht een beeld te schetsen van de mogelijkheden en beperkingen voor de sociale dialoog in Latijns-Amerika vanuit de achtergrond van de internationale activiteiten van de Sociaal-Economische Raad (SER), zowel zelfstandig als binnen de AICESIS¹. De directe aanleiding van dit onderzoek was de aanhoudende belangstelling vanuit Latijns-Amerikaanse landen voor de SER en de Nederlandse overleconomie, en de vraag voor technische assistentie uit onder andere Bolivia en Costa Rica. Dit rapport is niet alleen bestemd voor de SER maar voor alle ontwikkelingsorganisaties en instanties die betrokken zijn bij initiatieven tot de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika. Het heeft de ambitie een positieve bijdrage te leveren aan dergelijke initiatieven.

Dit rapport is product van mijn stage bij het Algemeen Secretariaat van de Sociaal-Economische Raad (mei-juni 2008). Overeenkomstig de stageopdracht bevat dit rapport drie hoofonderdelen: (a) een beschrijving van SER-ondersteuningsmissies in Latijns-Amerikaanse landen (Costa Rica en Bolivia), (b) een inventarisatie van de Latijns-Amerikaanse leden van de AICESIS en (c) een brede analyse van de sociale dialoog in Latijns-Amerika. Dit rapport is niet alleen informatief maar bevat ook enkele concrete aanbevelingen voor de SER en betrokken ontwikkelingsorganisaties om doelgerichter bij te kunnen dragen aan het bevorderen van de sociale dialoog in Latijns-Amerika.

Politieke en sociaal-economische inrichting van Latijns-Amerika

De politieke inrichting van Latijns-Amerika wordt gekenmerkt door een opmerkelijke homogeniteit. Bestaande uit een twintigtal landen doen veel politieke trends zich in het hele continent vrijwel gelijktijdig voor: tijdens de jaren '80 maken 13 landen de overgang van een autoritair regime naar democratie. Dit kan worden verklaard door het zogenoemde "convergentie-effect" dat te maken heeft met een gemeenschappelijke historische en culturele achtergrond en het feit dat het continent beïnvloed wordt door dezelfde internationale economische en politieke ontwikkelingen. Omdat politieke ontwikkelingen in Latijns-Amerika in veel opzichten erg vergelijkbaar zijn met West-Europa maar tegelijkertijd ook vaak veel intenser of gewelddadiger lijken, kan het continent worden getypeerd als het "Verre Westen."

De balans van twee decennia democratie is dat hoewel in veel landen de democratische overgang heeft kunnen zorgen voor de consolidering van een electorale democratie, deze nog veel kwalitatieve elementen ontbeert zoals het respect van democratisch pluralisme, politieke *accountability* en een effectieve deelname van het maatschappelijk middenveld aan de politieke besluitvorming. Deze situatie, aangevuld met de tegenvallende sociaal-economische resultaten, verklaart de grote sociale ontevredenheid met de democratie die in veel landen bestaat en een hoge mate van politieke instabiliteit ten gevolge heeft gehad. De meest in het oog springende voorbeelden hiervan zijn de 11 presidenten die als gevolg van sociale mobilisaties zijn afgezet en de opkomst van linkse en populistische regeringen in een tiental landen.

De paradox van Latijns-Amerika lijkt te zijn dat de over de laatste twee en drie decennia aanhoudende economische groei gepaard is gegaan met de vergroting van de

¹ Association Internationale de Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires

inkomstenongelijkheid. Het grote contrast tussen arm en rijk – zowel binnen de landen als tussen de landen – is een voedingsbodem voor sociale onvrede en potentieel zeer explosieve situaties, met name wanneer dit ook een contrast is tussen etnische bevolkingsgroepen. Veel van de huidige politieke instabiliteit en sociale conflictsituaties is af te leiden uit deze schrijnende ongelijkheden.

De noodzaak voor de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika

Tegen dit kader, dat genuanceerd moet worden afhankelijk van de specifieke landgebonden context, moet Latijns-Amerika zoeken naar de institutionele mechanismen om tegenstellingen te accommoderen en de sociale conflicten te kanaliseren of te absorberen in het politieke systeem. Politieke systemen zijn een interactie tussen regeringen, de parlementaire oppositie en de extraparlamentaire oppositie (het maatschappelijk middenveld); een spel van een grote verscheidenheid van actoren, in een vaak ondoorzichtig proces, met constant veranderende machtsverhoudingen, de formatie van veranderende sociale en politieke coalities en schuivende draagvlakken.

De sociale dialoog in Latijns-Amerika is nuttig om in de eerste plaats de sociale vrede te waarborgen en in de tweede plaats om een bijdrage te kunnen leveren aan de bevordering van goed bestuur en economische ontwikkeling. De neo-institutionele benadering van dit onderzoek richt zich voornamelijk op twee variabelen **(a)** de **strategische actoren** die deelnemen aan het politieke proces (de hoofdrolspelers van de sociale dialoog en de makers van het beleid) – *social veto players* – en **(b)** de ondersteunende **institutionele inrichting** (het systeem van formele en informele regels en procedures) die hier achtereenvolgens worden besproken.

De sociale dialoog vanuit Nederlands perspectief

Als vergelijkend voorbeeld en mogelijke richtlijn voor institutionele hervormingsprocessen in Latijns-Amerika is een korte analyse gemaakt van de Nederlandse overlegeconomie. De Nederlandse overlegeconomie wordt gekenmerkt door een grote continuïteit van het regeringsbeleid die te maken heeft met een relatief stabiel partijstelsel (beperkte polarisering), coalitievorming (kiesstelsel, parlementair regime), een politiek onafhankelijk ambtenarenapparaat, de monarchie, onafhankelijke publieke onderzoeksinstituten (CPB, CBS), onafhankelijke overleg- en adviesorganen (SER, Stichting van de Arbeid, RWI) en een politieke consensuscultuur. Deze elementen vormen het formele en informele kader vormen voor de sociale dialoog in brede zin.

Zonder te pretenderen dat het Nederlandse voorbeeld maatgevend is, kunnen uit de Nederlandse ervaring een aantal algemene voorwaarden voor succes van de sociale dialoog worden genoemd die in het oog moeten worden gehouden bij initiatieven tot bevordering daarvan: het bestaan van autonome werkgevers- en werknemersorganisaties; het voornemen van de partijen zich te houden aan lange termijnafspraken; representatieve centrale organisaties van een zo breed mogelijk deel van de samenleving; wederzijds vertrouwen tussen de sociale partners; respect en begrip voor verschillende opvattingen; een brede beleidsagenda zodat er in de onderhandelingen standpunten kunnen worden uitgeruild en een akkoord niet neerkomt op een *zero sum game*; evenwicht tussen de partijen (gelijkwaardige

vertegenwoordiging binnen overleginstellingen); en politieke wil voor de sociale dialoog (vanuit het maatschappelijk middenveld en vanuit de politiek).

De sociale dialoog exporteren naar de Latijns-Amerikaanse context

Omdat de sociale dialoog geen modeloplossingen biedt, dient de inrichting hiervan aan te worden gepast aan de eigen historische en culturele context van het continent en de specifieke landen, met aandacht voor de bestaande machtsverhoudingen, de samenstelling van het maatschappelijk middenveld, het institutionele kader en de heersende politieke cultuur. Er kunnen drie hoofdkenmerken van de Latijns-Amerikaanse politieke systemen worden aangegeven die sterk afwijken van de Nederlandse overlegeconomie. Deze algemene kenmerken dienen de institutionele keuzes voor de inrichting van de sociale dialoog in Latijns-Amerika te bepalen.

In de eerste plaats zijn Latijns-Amerikaanse landen, in tegenstelling tot Nederland, geen parlementaire democratieën maar hebben presidentiële regimes. Een belangrijke eigenschap van deze presidentiële regimes is dat ze in de meeste gevallen gekoppeld zijn aan kiesstelsels van Evenredige Vertegenwoordiging. Hierdoor komt het zeer regelmatig voor dat regeringen geen parlementaire meerderheid hebben, wat de regeerbaarheid ernstig bemoeilijkt. Vanwege het ontbreken van een consensuscultuur en de vergaande politieke polarisering kan dit zelden worden verholpen worden door coalitieregeringen.

In de tweede plaats is het maatschappelijk middenveld minder overzichtelijk gestructureerd en ook breder qua thematiek. Stil gestaan dient te worden bij de recente *empowerment* van het maatschappelijk middenveld en de grote mobilisatiecapaciteit van *movimientos sociales* (sociale bewegingen: losse sociale coalities rond conjuncturele onderwerpen). Daarnaast is de organisatie van de economie ook erg verschillend, met een grote informele sector. Vanwege de extreme verdeeldheid van het maatschappelijk middenveld is een “klassieke” inrichting van de sociale dialoog met werkgevers en werknemers niet levensvatbaar. Nagedacht zal moeten worden over de legitimiteit en representativiteit van het maatschappelijk middenveld. Ook zal gekeken moeten worden naar manieren om de *adversariale* – op conflict gerichte – houding van maatschappelijke organisaties te doorbreken.

In de derde plaats is er een totaal verschillende politieke cultuur. Latijns-Amerikaanse landen zijn “meerderheidsdemocratieën” (Lijphart, 1977) waar neocorporatistische scenario’s van meerderheidsbestuur gangbaar zijn. Er bestaat een specifieke Latijns-Amerikaanse *policy making style* (Hirschman, 1963) die vooral de continuïteit van het regeringsbeleid op de lange termijn niet ten goede komt. Dit impliceert ook de afwezigheid van een politiek onafhankelijk ambtenarenapparaat.

Bestaande vormen van de sociale dialoog in Latijns-Amerika

De sociale dialoog in Latijns-Amerika is niet afwezig maar neemt andere vormen aan dan in Nederland. De institutionele kaders voor de participatie van het maatschappelijk middenveld in de politieke besluitvorming zijn zeer divers en hebben variërende resultaten. Ondanks de verschillen tussen de afzonderlijke landen zijn er een aantal algemene patronen te ontdekken die Latijns-Amerika als geheel karakteriseren. De afgelopen decennia worden gekenmerkt door een groeiende mate van institutionalisering van sociale dialoogmechanismen.

Het *public policy*-proces kan onderverdeeld worden in drie basisfasen: de **(a) diagnose en bepaling van de agenda**, de **(b) formulering van politiek beleid en van de besluitvorming** en de **(c) uitvoering en evaluatie** van het beleid. Tijdens elke fase van het *public policy*-proces kan er sociale dialoog zijn of niet. Omdat de participatie van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika het meest ontwikkeld is in de eerste en derde fase lijkt de prioriteit de sociale dialoog te stimuleren in de fase van formulering en besluitvorming.

In deze fase kan een typologisch onderscheid gemaakt worden tussen meerdere niveaus van institutionalisering van de sociale dialoog: **(a)** nationale dialogen en consultatieprocessen op *ad hoc* basis en **(b)** geïnstitutionaliseerde overlegplatformen. De nationale dialogen en consultatieprocessen worden in de regel door de Presidenten geconvoceerd rond een specifiek onderwerp in een bepaalde context, afhankelijk van de behoeftes van het moment, vaak als antwoord op hevige sociale mobilisaties of in situaties waarin presidenten weinig parlementaire steun hebben.

De instelling van sociaal-economische raden in Latijns-Amerika is een trend van het laatste decennium. Ondanks dat, is de geïnstitutionaliseerde sociale dialoog – met uitzondering van Brazilië en Peru – in weinig landen operationeel. De ondersteunende missies van de SER in Bolivia en in Costa Rica hebben helaas geen resultaten opgeleverd. In beide landen lijkt het binnen de huidige machtsverhoudingen onwaarschijnlijk dat er op de korte termijn een sociaal-economische adviesraad wordt ingesteld. De bestaande permanente platformen volgen in de meeste gevallen de institutionele structuur van Sociaal-Economische Raden zoals die onder andere in Nederland bestaat (in aangepaste vorm): adviesorganen voor de Uitvoerende en Wetgevende Macht met een representatieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld met permanent benoemde leden.

Vanuit deze vergelijkende studie van deze sociaal-economische adviesraden zijn een aantal hoofdtypes te onderscheiden. De gebruikte categorieën voor de typering van de samenstelling van de raden zijn **(a)** bipartiet², **(b)** tripartiet³ en **(c)** breed⁴. Andere kenmerken zijn dat de regering vaak lid en voorzitter van de Raad is, er meestal geen onafhankelijke geledingen zijn en dat de thematiek van de Raad vaak breder is dan alleen sociaal-economische vraagstukken.

Aanbevelingen

Voor elk afzonderlijk land zal de precieze vormgeving van de sociale dialoog verder moeten worden uitgewerkt afhankelijk van de samenstelling van het maatschappelijk middenveld en de institutionele tradities. Het is noodzakelijk de sociale dialoog te “tropicaliseren.” Voor collectieve onderhandeling kan gedacht worden aan een eenvoudig onderhandelingsplatform naar het model van de Nederlandse Stichting van de Arbeid. Voor sociaal-economische advisering moeten er keuzes gemaakt worden over o.a. de samenstelling (en de criteria daarvoor, vooral voor de benoeming van onafhankelijke leden), doelstellingen, thematiek, methodologie, interne organisatie en politieke autonomie en financiering. In dit kader is het

² Vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties

³ Vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties, en de regering.

⁴ Vertegenwoordiging van een groot scala aan organisaties van het maatschappelijk middenveld, zoals corporaties, culturele instellingen, universiteiten, mensenrechtenorganisaties, milieuorganisaties en overige NGO's, en niet alleen sociale partners

relevant nader te kijken naar het functioneren van de meer succesvolle adviesraden in Brazilië en Peru.

Tot slot zijn enkele aanbevelingen voor de SER en betrokken ontwikkelingsorganisaties opgenomen. Van belang is met name de coherentie van de initiatieven van ontwikkelingsorganisaties en de onderlinge samenwerken te vergroten. De sociale dialoog kan alleen functioneren als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan, waarvan de versterking van de capaciteit van met name de vakbeweging en van onafhankelijke publieke onderzoeksinstellingen de belangrijkste zijn.

Op aanvraag is het zeker zinvol als de SER deelneemt aan ondersteuningsmissies in Latijns-Amerika. Meer aandacht kan echter worden gegeven aan het versterken van de institutionele capaciteit van bestaande adviesraden en een intensievere begeleiding van initiatieven. Trainings- en voorlichtingsactiviteiten voor medewerkers van bestaande adviesraden of van Nederlandse ontwikkelingsorganisaties zouden positieve resultaten kunnen opleveren. Ook zou de informatie-uitwisseling tussen sociaal-economische adviesraden, door middel van stages, *Summer schools* en andere middelen moeten worden ontwikkeld.

I. Inleiding

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek dat ik onder begeleiding van Steven Duursma in het kader van mijn stage bij het Algemeen Secretariaat van de Sociaal-Economische Raad heb uitgevoerd gedurende de maanden mei en juni 2008, in het kader van mijn studie Vergelijkende Latijns-Amerikaanse Politiek aan het Instituut voor Politieke Studies in Parijs.

De grote belangstelling en het grote aantal bezoeken aan de SER vanuit Latijns-Amerika was aanleiding om dieper in te gaan op de contacten met Midden- en Zuid-Amerika. Er wordt regelmatig een beroep gedaan op de Nederlandse SER en daardoor is het van belang de voorlichtingsactiviteiten enerzijds en ondersteuningsactiviteiten anderzijds zo goed mogelijk af te stemmen op de behoeften van Latijns-Amerikaanse landen. Dit rapport heeft de ambitie hieraan bij te dragen. In dit onderzoek is daarom getracht een beeld te schetsen van de mogelijkheden en beperkingen voor de sociale dialoog in Latijns-Amerika.

De informatie in dit rapport kan verder gebruikt worden in het kader van activiteiten van de **AICECIS**, de *Expert Group* van de **United Nations Department of Economic and Social Affairs** (UNDESA) en bij de trainingsactiviteiten van de SER in samenwerking met de ILO-Turijn, en overige activiteiten.

Om evidente redenen zijn de internationale activiteiten geen prioriteit van de Sociaal-Economische Raad. De primaire taak van de SER is immers het adviseren aan kabinet en parlement over belangrijke onderwerpen van het sociaal-economisch beleid. Regelmatig komen er echter buitenlandse bezoekersgroepen (sociale partners, politici en ambtenaren) naar de SER die geïnteresseerd zijn in de Nederlandse overleconomie en het functioneren van de SER.

De lijn van de SER is hierin altijd geweest dat deze *“bereid is informatie te verschaffen en kennis over te dragen aan het buitenland over zijn werkzaamheden. In principe staat de deur open voor eenieder die serieuze belangstelling heeft voor de werking van de Nederlandse overleconomie of meer wil weten over de achtergrond van specifieke SER-adviezen. Als er behoefte aan advies en informatie bij het opzetten van sociale overleginstituties bestaat, wordt verder per geval bekeken hoe de SER of sociale partners daar door kennis- en informatieoverdracht een bijdrage aan kunnen leveren”* (SER Jaarverslag 2000).

Vanuit Latijns-Amerika is er veel belangstelling voor de SER en komen er regelmatig bezoekers. In november 2000 heeft bijvoorbeeld President Miguel Ángel Rodríguez Echeverría van Costa Rica een bezoek gebracht aan de SER om nadere informatie te verkrijgen voor het opzetten van de sociale dialoog in zijn land. In 2004 kreeg de SER bezoek van leden uit het Boliviaanse Congres (waaronder de huidige President Evo Morales Ayma) en vanuit Guatemala leden van het parlement en later ook de vicepresident. Zeer recentelijk (mei 2008) heeft de SER een regeringsdelegatie uit Guatemala ontvangen.

De SER onderneemt zelf geen initiatieven maar heeft op uitnodiging van Latijns-Amerikaanse regeringen, vakbonden en Nederlandse ambassades missies georganiseerd. In 2001 is toenmalig SER-voorzitter Herman Wijffels bijvoorbeeld naar Chili en Costa Rica gereisd op verzoek van de Presidenten van die landen. In 2002 bezocht toenmalig algemeen secretaris Van Niekerk Brazilië, als lid van een delegatie van de Internationale Vereniging AICESIS, wat heeft geleid tot de oprichting van een sociaal-economische adviesraad. De SER heeft ook aan een missie naar Suriname deelgenomen.

In 2005 bracht plaatsvervangend algemeen secretaris Steven Duursma een bezoek aan Costa Rica op uitnodiging van de vakbond CMTC waar plannen bestonden voor oprichting van een Sociaal-Economische Raad. Op verzoek van de Boliviaanse president Evo Morales heeft het SER-secretariaat ook technische assistentie verleend bij de plannen voor het opzetten van een Boliviaanse SER.

Via de **Internationale Vereniging van Sociaal-Economische Raden en Vergelijkbare Instellingen (AICESIS)**, een internationaal netwerk van SERren, onderhoudt de SER ook contacten met een tiental Latijns-Amerikaanse adviesraden. De Nederlandse SER heeft overigens in 2000 en 2001 het voorzitterschap bekleed van deze organisatie, die onder andere als doelstelling heeft informatie-uitwisseling en kennisoverdracht te bevorderen.

Om deze studie in de juiste context te plaatsen zal eerst een algemeen overzicht worden gegeven van de **(II.)** politieke en sociaal-economische inrichting van Latijns-Amerika, waaruit de noodzaak voor het bevorderen van de sociale dialoog blijkt.

Vervolgens zal een algemene beschrijving worden gegeven van de reeds **(III.)** bestaande initiatieven tot het bevorderen van de sociale dialoog en het opzetten van sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika. Bijzondere aandacht zal besteed worden aan de evaluatie van ondersteuningsmissies van de Nederlandse SER in **Bolivia** en **Costa Rica**. Hierna zullen de reeds **(IV.)** bestaande Latijns-Amerikaanse raden die lid zijn van de AICESIS uitvoerig behandeld worden, de organisatie waardoor een groot deel van de internationale contacten van de SER lopen.

Aansluitende hoofdstukken van dit onderzoek zullen breder ingaan op de sociale dialoog in Latijns-Amerika. In de uiteenzetting van **(V.)** het analytisch kader van dit onderzoek zal aandacht worden besteed aan de Nederlandse overleconomie als vergelijkend voorbeeld en de vraag hoe de sociale dialoog aan te passen aan de Latijns-Amerikaanse context. Vervolgens zal de **(VI.) empowerment** van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika worden geanalyseerd, met bijzondere aandacht voor de samenstelling van het maatschappelijk middenveld dat in veel opzichten sterk verschilt van dat in Nederland. Hierna zal worden ingegaan op de **(VII.)** vormen, mechanismen en instituties van de sociale dialoog in dat continent.

Het afsluitende hoofdstuk zal de balans maken van de **(VIII.)** kansen en mogelijkheden voor de sociale dialoog in Latijns-Amerika en geeft aanbevelingen voor de SER en betrokken ontwikkelingsorganisaties om doelgericht bij te kunnen dragen aan het bevorderen van de sociale dialoog in dat continent.

Er komt heel veel af op het continent dat nog steeds op zoek is naar de formule om alle tegenstellingen te accommoderen en de sociale conflicten te kanaliseren of te absorberen. In het democratiseringsproces van Latijns-Amerika – dat in veel landen al ver op gang is maar in andere landen iets lijkt te haperen⁵ – is een sociale dialoog nuttig om in de eerste plaats de sociale vrede te waarborgen en in de tweede plaats een bijdrage te kunnen leveren aan de bevordering van goed bestuur en economische ontwikkeling.

⁵ Zie Petri, Dennis P., “L’Amérique latine n’est pas si bien partie”, <http://dennispetri.blogspot.com/2007/12/lamrique-latine-nest-pas-si-bien-partie.html>, 09/12/2007.

Dit is echter geen eenvoudige klus, zoals ook al aangegeven staat in jaarverslag 2006 van de SER: *“Midden- en Zuid-Amerika vormen het continent met grote sociaal-economische tegenstellingen. De daarmee gepaard gaande politieke instabiliteit vormt geen goede voorwaarde voor sociaal-economische ontwikkeling. De sociale dialoog vormt op zich een mechanisme om conflicten op te lossen en te komen tot gezamenlijke beleidsoriëntaties, maar is in deze situatie ook moeilijk van de grond te krijgen.”* Indien aan een aantal basisvoorwaarden wordt voldaan, kan de sociale dialoog zeker bijdragen aan duurzame sociaal-economische ontwikkeling op de lange termijn in Latijns-Amerika.

De sociale dialoog biedt natuurlijk geen modeloplossingen. De inrichting van deze sociale dialoog dient wel aan te worden gepast aan de eigen historische en culturele context van het continent en de specifieke landen, met aandacht voor de bestaande machtsverhoudingen, de samenstelling van het maatschappelijk middenveld, het institutionele kader en de heersende politieke cultuur.

De sociale en democratische uitdagingen waar Latijns-Amerika voor staat – in sommige landen meer dan anderen – zijn ongekeerd groot. Gekenmerkt door steeds groter wordende politieke instabiliteit, steeds intensere internationale competitie (globalisering), toenemende sociale ongelijkheid en geweld, en de daarmee gepaarde sociale onrust, lijkt de sociale dialoog een absolute noodzaak.

Ik wil graag van deze gelegenheid gebruik maken om het secretariaat van de Sociaal-Economische Raad te bedanken voor de mogelijkheid om daar stage te lopen. In het bijzonder gaat mijn dank uit naar mijn stagebegeleider Steven Duursma, en naar Bart van Riel, Ton van der Wijst en Roland Zwiers voor hun commentaar op dit rapport. Ook wil ik de medewerkers van het Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democractie (NIMD) in Den Haag en in Guatemala bedanken voor hun inbreng. Tot slot wil ik voor de gastvrijheid van de voltallige Directie Economische Zaken van de SER en de belangstelling van voorzitter Alexander Rinnooy Kan en algemeen secretaris Véronique Timmerhuis bedanken.

Dennis P. Petri⁶
Den Haag, 30 juni 2008

⁶ Contact: dennis.petri@sciences-po.org

II. Politieke en sociaal-economische inrichting van Latijns-Amerika

De geschiedenis van Latijns-Amerika⁷ wordt gekenmerkt door burgeroorlogen, staatsgrepen, primaire politieke uitingen, persoonlijke ambities, incompetentie van de overheid, militaire dictaturen, guerrilla, en andere realiteiten die hebben bijgedragen aan het ontstaan van een autoritaire politieke cultuur met een piramidale concentratie van de macht, uitsluiting van specifieke bevolkingsgroepen van politieke besluitvormingsprocessen, intolerantie, ondermijning van de Rechtsstaat, afwezigheid van democratisch pluralisme en een “natuurlijke” neiging tot een gewelddadige beslechting van conflicten.

Politicooloog Alain Rouquié kwalificeert Latijns-Amerika als het “Verre Westen”, een continent dat in veel opzichten lijkt op West-Europa maar waar veel politieke en sociale ontwikkelingen op een veel intensere (en vaak gewelddadigere) manier hun beslag lijken te krijgen en waar veel Europese politieke fenomenen zich op een veel grotere schaal lijken te herhalen: populisme, autoritarisme, militarisme... (Rouquié, 1987).

Dit heel gangbare clichébeeld van dit continent bevat, ondanks alle generalisaties en overdrijvingen, veel algemene trekken die het continent als geheel karakteriseren. Tegelijkertijd is Latijns-Amerika ook een continent dat zich onderscheidt door creatieve experimenten op het gebied van duurzame ontwikkeling en participatieve democratie, en lijken veel landen langzaam op een iets hoger ontwikkelingsniveau te komen.

Latijns-Amerika is een continent van contrasten, op veel verschillende niveaus: veel sociale frustratie maar een zwak maatschappelijk middenveld, veel geweld maar weinig oorlogen, architectonisch modernisme en precare levensomstandigheden, een competitieve agribusiness-sector en boeren zonder land, culturele vermenging en racisme, traditionele politieke uitingen (cliëntelisme, populisme) en innoverende participatieve democratievormen, een ongelijke deelname aan de internationale markt en het succes van *fair trade* (Dabène, 2006).

Natuurlijk moet Latijns-Amerika niet worden gezien als één verenigd geheel en moet de specifieke landgebonden context niet uit het oog worden verloren. Vooral tussen Midden-Amerika en Zuid-Amerika bestaan er grote culturele en politieke verschillen. Binnen Zuid-Amerika zijn de Andes toch heel anders dan de Zuidelijke landen van het continent, vooral wat de bevolkingssamenstelling betreft. Mexico en het Caribisch gebied hebben eveneens hele eigen karakteristieke trekken.

Toch zijn de realiteiten van de Latijns-Amerikaanse landen, ondanks deze vormverschillen, “genetisch” vergelijkbaar en vormt het continent een zekere eenheid. De Latijns-Amerikaanse landen delen een gemeenschappelijke historische achtergrond (kolonisatie, onafhankelijkheidsoorlogen) en cultuur waarvan de Spaanse taal (alleen in Brazilië is Portugees de voertaal) en godsdienst (ongeveer 70% van de bevolking van het continent is rooms-katholiek) de belangrijkste voorbeelden zijn.

Daarbij lijken alle Latijns-Amerikaanse landen te worden getekend door een soort “convergentie-effect”, waardoor veel politieke trends zich in het hele continent vrijwel gelijktijdig voordoen. Er ontstaat een soort golfbeweging tussen populisme, autoritarisme en democratie, die alle afzonderlijke landen vroeg of laat in meer of mindere mate raakt. Deze

⁷ Met Latijns-Amerika wordt het geografische gebied bedoeld dat gevormd wordt door Midden- en Zuid-Amerika, met uitzondering van het Caribische gebied, en waar de voertaal Spaans of Portugees is.

“gezamenlijke afhankelijkheid” – *interdépendance* – kan worden verklaard door het feit dat het continent door dezelfde internationale politieke ontwikkelingen (Tweede Wereldoorlog, Cubaanse revolutie, Koude Oorlog) en economische trends (beurscrisis van 1929, oliecrisis van 1973, Washington consensus tijdens de jaren '80, globalisering) wordt gevormd en beïnvloed. Daarnaast zijn ook de regionale integratieprocessen en de constante diplomatieke druk van voornamelijk de Verenigde Staten hierbij van invloed (Dabène, 1997).

Alvorens dieper in te kunnen gaan op de kansen en mogelijkheden voor de sociale dialoog – in brede zin – in dit continent, zal dit hoofdstuk eerst de (2.1) politieke en (2.2) sociaal-economische context beschrijven. Hieruit volgt de noodzaak voor de sociale dialoog als (gedeeltelijke) remedie voor de voortdurende politieke instabiliteit en de over het algemeen oneerlijk verdeelde sociaal-economische kansen.

2.1 Politieke context

Om de studie van de politieke inrichting van Latijns-Amerika in de juiste context te plaatsen, dienen eerst de belangrijkste kenmerken van het (2.1.1) institutionele kader van het continent te worden beschreven. Met uitzondering van Cuba worden alle Latijns-Amerikaanse landen bestuurd door democratische regimes, na jaren van autoritaire regimes en militaire dictatuur. Ongeveer twintig jaar na de democratische overgang is (2.1.2) de algemene balans van de democratie niet in alle gevallen even positief, en wordt het begin van deze eeuw getekend door veel (2.1.3) sociale onvrede en politieke instabiliteit.

2.1.1 Institutioneel kader van de Latijns-Amerikaanse landen

Onder invloed van het eerder beschreven “convergentie-effect” (de institutionele inrichting van veel landen is van de buurlanden afgekeken) nemen de meeste Latijns-Amerikaanse landen een vrij vergelijkbaar politiek regime aan, namelijk het presidentiële regime, waardoor het gangbare institutionele kader in deze regio erg homogeen is.

De aard van deze presidentiële regimes wijkt enigszins af van dat van de Verenigde Staten met als voornaamste verschil het kiesstelsel, dat in de meeste Latijns-Amerikaanse landen een kiesstelsel van Evenredige Vertegenwoordiging – of een aangepaste vorm daarvan – is. Het gevolg hiervan is dat de meest voorkomende regeringssituatie in veel landen gekenmerkt wordt door regeringen zonder parlementaire meerderheid, zelfs als de presidents- en parlamentsverkiezingen gelijktijdig worden gehouden.

Tijdens de overgang naar de democratie tijdens de jaren '80 stellen veertien Latijns-Amerikaanse landen een nieuwe Grondwet op. Overal in Latijns-Amerika bestond het bewustzijn dat de democratisering moest rusten op een stevige institutionele fundering. Grondwetsherzieningen zijn in het continent echter zeer frequent. Op Panama na zijn die grondwetten één of meerdere malen vervangen en veelvuldig gewijzigd. De volgende vergelijkende tabel geeft een aantal karakteristieke eigenschappen weer van de Latijns-Amerikaanse politieke systemen op dit moment.

Tabel 1

Basiseigenschappen van de Latijns-Amerikaanse presidentiële regimes

Land	Federaal / Eenheidsstaat	Legislatief systeem	Duur presidentiële termijn	Gelijktijdige pres.- en parl.-verkiezingen	Presidentiële hervkiezing	Kiesstelsel (Lagerhuis)*	Effectief aantal partijen**	Regering (in 2004)
Argentinië	Federaal	Bicameraal	4 jaar	Gedeeltelijk	Ja	EV	2,68	Meerderheid van 1 partij
Bolivia	Eenheidsstaat	Bicameraal	5 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	EV	4,40	Minderheid
Brazilië	Federaal	Bicameraal	4 jaar	Ja	Ja	EV	6,70	Minderheid
Chili	Eenheidsstaat	Bicameraal	6 jaar	Nee	Ja, maar niet direct	M	5,04	Coalitie
Colombia		Bicameraal	4 jaar	Nee	Ja	EV	2,51	Minderheid
Costa Rica	Eenheidsstaat	Unicameraal	4 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	EV	2,32	Minderheid
Dominicaanse Republiek	Eenheidsstaat	Bicameraal	4 jaar	Nee	Ja	EV	2,43	Minderheid
Ecuador	Eenheidsstaat	Unicameraal	4 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	M	5,70	Minderheid
El Salvador	Eenheidsstaat	Unicameraal	5 jaar	Nee	Ja, maar niet direct	EV	3,11	Minderheid
Guatemala	Eenheidsstaat	Unicameraal	4 jaar	Ja	Nee	EV	3,19	Minderheid
Honduras	Eenheidsstaat	Unicameraal	4 jaar	Ja	Nee	EV	2,10	Meerderheid van 1 partij
Mexico	Federaal	Bicameraal	6 jaar	Gedeeltelijk	Nee	M	2,29	Minderheid
Nicaragua	Eenheidsstaat	Unicameraal	5 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	EV	2,42	Minderheid
Panama	Eenheidsstaat	Unicameraal	5 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	EV	3,77	Minderheid
Paraguay	Eenheidsstaat	Bicameraal	5 jaar	Ja	Nee	EV	2,20	Minderheid
Peru	Eenheidsstaat	Unicameraal	5 jaar	Ja	Ja	EV	3,50	Minderheid
Uruguay	Eenheidsstaat	Bicameraal	5 jaar	Ja	Ja, maar niet direct	EV	3,16	Coalitie
Venezuela	Federaal	Unicameraal	6 jaar	Nee	Ja, max. 2 termijnen	EV	3,69	Meerderheid van 1 partij

* EV = Evenredige Vertegenwoordiging (of aangepast systeem); M = Meerderheidssysteem

** Effective Number of Parties Index (Laakso-Taagepera), gemiddelde 1990-2002

Bron: Interamerican Development Bank, 2002; Interamerican Development Bank 2006; Political Database of the Americas; en eigen onderzoek

Hoewel dit moeilijk in te schatten is en ook sterk afhangt van andere factoren – partijpolitieke macht van de president, informele invloed, persoonlijk charisma van president, agendabepalende mogelijkheden, financiële middelen, institutionele capaciteit, invloed op het maatschappelijk middenveld, media-invloed enz. – is de formele invloed van de president op de legislatieve productie van het parlement in de meeste landen relatief beperkt, op een aantal uitzonderingen na. In de praktijk, in het bijzonder vanwege de grotere informele machten van de President en de doorgaans sterk verdeelde en gefragmenteerde parlementaire oppositie, is de presidentiële invloed op het legislatieve proces bijzonder groot (Petri & Vargas, 2008).

Op vier uitzonderingen na – de grootste landen qua oppervlakte van het continent – zijn alle Latijns-Amerikaanse landen eenheidsstaten. Het legislatieve systeem is overwegend bicameraal in Zuid-Amerika en unicameraal in Midden-Amerika. De hervkiezing van presidenten – oorspronkelijk bedoelt om machtmisbruik in te perken – wordt, dankzij veelvuldige grondwetsherzieningen in steeds meer Latijns-Amerikaanse landen mogelijk. Colombia, Costa Rica, Nicaragua en de Dominicaanse Republiek maakten onlangs de hervkiezing van presidenten mogelijk, en in steeds meer landen hebben presidenten tweede termijnen.

Ingrijpende hervormingen van de kiesstelsels en de groeiende representativiteitscrisis hebben in veel landen de gangbare tweepartijstelsels aan het wankelen gebracht of de multipartistische fragmentatie ernstig vergroot. Het effectief aantal politieke partijen in de Latijns-Amerikaanse parlementen, zoals dat hier is uitgerekend, is een gemiddelde van de jaren '90. Tijdens de huidige periode is de tendens een stijging van het aantal politieke partijen met vertegenwoordiging in het parlement, en daardoor een voortgaande fragmentatie van de partijstelsels.

Doordat er geen cultuur van coalitieregeringen bestaat zijn minderheidsregeringen de regel en meerderheids- of coalitieregeringen de uitzondering. Dit kan ernstige gevolgen hebben voor de regeerbaarheid – *governance* – van de landen en kan leiden tot onbestuurbare situaties of zelfs institutionele crises.

2.1.2 De balans van twee decennia democratie

Colombia (1958), Costa Rica (1948) en Venezuela (1959) hebben al geruime tijd een democratische regeringsvorm. Tijdens de jaren '80 maken 13 landen de overgang naar een democratische regeringsvorm. Voorafgegaan door Zuid-Europa (Spanje, Portugal, Griekenland) en gevolgd door het voormalig Oostblok, maakt deze democratisering deel uit van wat Samuel Huntington (1991) de “*third wave of democratization*” heeft genoemd.

De Dominicaanse Republiek maakt deze overgang iets later, in 1996. De democratische overgang in Mexico kan worden gedateerd in het jaar 2000, omdat in dat jaar voor het eerst een andere partij de verkiezingen wint dan de PRI die al 71 jaar aan de macht was. Men kan ook teruggaan tot 1982 toen een begin werd gemaakt met democratische institutionele hervormingen.

Tabel 2

Democratische overgangsgolf in Latijns-Amerika (1979-1990)

Land	Datum van de democratische overgang	Overgangsvorm	Eerste democratische president	Jaren democratie
Costa Rica	1948	Staatsgreep	José Figueres Ferrer	60
Colombia	1958	Verkiezing	Alberto Lleras Camargo	50
Venezuela	1959	Staatsgreep	Rómulo Betancourt Bello	49
Ecuador	1979	Verkiezing	Jaime Roldós	29
Peru	1980	Verkiezing	Fernando Belaúnde Terry	28
El Salvador	1980	Nominatie	José Napoleón Duarte	28
Honduras	1981	Verkiezing	Roberto Suazo Córdova	27
Bolivia	1982	Verkiezing	Hernán Siles Suazo	26
Argentinië	1983	Verkiezing	Raúl Alfonsín	25
Brazilië	1985	Indirecte verkiezing	José Sarney	23
Guatemala	1985	Verkiezing	Vinicio Cerezo	23
Uruguay	1985	Verkiezing	Julio María Sanguinetti	23
Paraguay	1989	Staatsgreep	Andrés Rodríguez	19
Chili	1989	Verkiezing	Patricio Alwyn	19
Panama	1989	Militaire interventie	Guillermo Endara	19
Nicaragua	1990	Verkiezing	Violeta Barrios de Chamorro	18
Dominicaanse Republiek	1996	Verkiezing	Leonel Fernández Reyna	12
Mexico	2000	Verkiezing	Vicente Fox Quesada	8

Bron: Dabène, 2006 en Interamerican Development Bank, 2002

Interessant is dat de meesten van deze regeringsovergangen tot stand zijn gekomen door middel van democratische verkiezingen. Veel landen hebben voor het autoritaire intermezzo al een democratische regeringsvorm gekend. De jaren '90 waren een periode van “democratisering”, een langdurig en complex proces van experimenteren en hervormen van de politieke instituties, met een onvoorspelbaar eindresultaat (Whitehead, 1999).

Ten opzichte van de jaren '90 is er in veel opzichten vooruitgang geboekt, vooral wat betreft de versterking van de Rechtstaat, de versterking van politieke partijen en het respect van fundamentele vrijheden. Toch heeft het “democratiseringsproces” niet in alle gevallen een effectieve consolidering van de democratie tot gevolg gehad. De balans van twee decennia democratie is dat hoewel in veel landen de democratische overgang heeft kunnen zorgen voor de consolidering van een electorale democratie, deze nog veel kwalitatieve elementen ontbeert zoals het respect van democratisch pluralisme, politieke *accountability* en een effectieve deelname van het maatschappelijk middenveld aan de politieke besluitvorming.

2.1.3 Sociale onvrede en politieke instabiliteit

Het begin van deze eeuw staat in het teken van grote teleurstellingen over wat twee decennia democratie gebracht hebben. De onkunde van de regeringen om met name de grote ongelijkheid en de groeiende onveiligheid terug te dringen, de negatieve effecten van de globalisering te compenseren en de gevolgen van natuurrampen aan te pakken, heeft bij een groot deel van de bevolking tot grote ontevredenheid geleid.

De volgende tabel, gebaseerd op de jaarlijkse peilingen van de *Latinobarómetro*, geeft een indruk van de ontevredenheid van de bevolking van veel Latijns-Amerikaanse landen met de kwaliteit van de democratie en haar capaciteit om economische kansen en ontwikkeling te bevorderen.

Tabel 3

Tevredenheid met de democratie

	Hoe democratisch is het land (schaal 1-10)	Vertrouwen in de democratie om een ontwikkeld land te worden (%)	De regering zoekt het welzijn van de bevolking (%)	Het land wordt geregeerd voor het welzijn van de hele bevolking (%)	De democratie genereert de kansen op vooruitgang (%)	Democratie is de beste regeringsvorm (%)
Uruguay	7,2	79	72	50	76	89
Venezuela	7	78	78	25	84	89
Costa Rica	6,8	66	64	27	62	80
Dominicaanse Republiek	6,4	72	74	43	75	87
Honduras	6,1	46	62	20	65	66
Argentinië	6	70	56	22	72	85
Panama	6	61	53	17	65	78
Brazilië	5,9	50	57	36	70	74
Chili	5,9	61	62	28	68	74
Colombia	5,9	56	57	22	71	76
Mexico	5,9	58	56	31	69	68
Bolivia	5,7	59	64	38	67	76
Ecuador	5,6	38	42	11	48	66
Nicaragua	5,3	44	54	15	70	68
Peru	5,2	45	58	20	63	69
Guatemala	5	47	59	19	67	68
El Salvador	4,8	39	46	14	49	60
Paraguay	3,9	38	31	16	50	54

Bron: Latinobarómetro, 2006

Uit dit onderzoek blijkt dat in de meeste Latijns-Amerikaanse landen het vertrouwen in de democratie als regeringsvorm vrij groot is maar dat er desondanks grote ontevredenheid bestaat over de kwaliteit van de democratie, met name als men kijkt naar de lage percentages bij de vraag of de democratie het welzijn van de hele bevolking bevordert en niet alleen die van een beperkte groep. De twee extreme situaties zijn Uruguay, waar het vertrouwen in de

democratie het hoogst is van het continent, en Paraguay, waar het vertrouwen in de democratie het laagst is en voor bijna de helft zelfs niet beschouwd wordt als de beste regeringsvorm. Er kan een verband worden gelegd tussen het armoedeniveau van het land en het vertrouwen in de democratie.

Veel analisten wijten dit aan het neoliberale *structural adjustment* beleid – gebaseerd op het *Washington Consensus* – dat gedurende de jaren '80 tot grote economische groei heeft geleid maar de armoede tegelijkertijd niet heeft teruggebracht. De korte termijnvisie van de regerende elite die, om zichzelf te legitimeren, haar aandacht vooral richtte op conjuncturele maatschappelijke vraagstukken zonder oog voor de ontwikkelingen op de lange termijn, heeft hieraan ook bijgedragen.

Steeds vaker heeft de sociale onvrede grote sociale mobilisaties tot gevolg met vergaande politieke consequenties. De toename van deze sociale conflicten, ook wel aangeduid als “de democratie van de straat”, is zorgwekkend omdat het de zwakheid illustreert van de democratische instituties om alle sociale vragen en eisen te kanaliseren en van de onmacht van de politieke partijen om te voldoen aan de verwachtingen van de bevolking. Sinds 2001 zijn door dit soort opstanden in totaal 11 presidenten (indirect) gedwongen af te treden of afgezet (Pérez-Liñan, 2007).

Tabel 4

Sociale mobilisaties die het aftreden van een President tot gevolg hebben gehad

Land	President	Datum van aftreden/afzetten	Aanleiding / crisisfactoren
Argentinië	De la Ruá	21 december 2001	<ul style="list-style-type: none"> • Onvrede met de sociaaleconomische resultaten en met de politieke klasse • Economische crisis • Corruptie
Bolivia	Sánchez de Lozada	17 oktober 2003	<ul style="list-style-type: none"> • Onvrede met de sociaal-economische situatie • Eisen van de inheemse bevolking • Export van gas
Bolivia	Mesa	6 juni 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoldoende sociale en politieke steun • Vraag naar nationalisering van gas en een grotere rol van de overheid in de economie • Vraag naar een betere politieke vertegenwoordiging van de inheemse bevolking • Vraag naar meer regionale autonomie
Brazilië	Collor de Mello	29 december 1992	<ul style="list-style-type: none"> • Economische crisis (hyperinflatie) • Mensenrechtenschendingen • Corruptie en politieke schandalen
Ecuador	Bucaram	6 februari 1997	<ul style="list-style-type: none"> • Corruptie, nepotisme • Institutionele crisis • Privatisering van overheidsbedrijven • Afschaffing van subsidies op overheidsdiensten
Ecuador	Mahuad	21 januari 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Economische crisis • Geen vertrouwen in het bankstelsel (bevrozing van spaarrekeningen) • Dollarisering van de economie
Ecuador	Gutiérrez	20 april 2005	<ul style="list-style-type: none"> • Partijpolitiek conflict over de benoeming van rechters van het Hooggerechtshof • Onregeerbare situatie in een gefragmenteerd en geregionaliseerd politiek systeem • Onvrede met het Parlement en het politieke systeem • Verlies van de steun van het leger
Guatemala	Serrano Elías	1 juni 1993	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Serranazo</i> (pogen tot “auto-staatsgreep” van Serrano) • Schorsing van de Grondwet • Ontbinding van het Parlement, het Hooggerechtshof en het Grondwettelijke hof
Paraguay	Cubas	23 maart 1999	<ul style="list-style-type: none"> • Amnestie voor generaal Oviedo • Moord op vicepresident Argaña
Peru	Fujimori	19 november 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Autoritaire regeerstijl en concentratie van de macht • Electorale fraude • Grootschalige politieke corruptie

Land	President	Datum van aftreden/afzetten	Aanleiding / crisisfactoren
Venezuela	Pérez-Rodríguez	20 mei 1993	<ul style="list-style-type: none"> • Caracazo-opstand: gewelddadige onderdrukking van populaire opstand • Brede onvrede met traditionele politieke partijen en het politieke systeem • Economische crisis • Stop sociale programma's • Twee staatsgrepppogingen (3 februari 1992 en 27 november 1992) • Corruptieschandalen

Bron: Interamerican Development Bank, 2006

In een aantal landen kan zelfs gesproken worden van een heuse “representativiteitscrisis” van de traditionele – en vaak corrupte – politieke partijen. De gevolgen hiervan zijn in elk land verschillend en van variërende intensiteit, maar in bijna alle gevallen veroorzaakt deze grote politieke instabiliteit en een gevaarlijke fragmentering van de partijstelsels, die ook vaak gepaard gaat met grote constitutionele instabiliteit. In veel landen zijn er absurd vaak grondwetsherzieningen (Rincón, 2006).

De opkomst van vooral linksgeoriënteerde *outsiders*, en de terugkeer van het populisme – neo-populisme – als cliëntelistische regeerstijl is ook een uiting van de groeiende politieke instabiliteit. Natuurlijk zijn niet alle *outsiders* populisten en is hun ideologische achtergrond vaak erg divers. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden tussen pragmatische sociaal-democratische regeringen (Lula da Silva, Michelle Bachelet) en radicalere presidenten (Hugo Chávez, Evo Morales). In de meeste gevallen is het wel zo dat deze *outsiders* ontstaan uit sociale bewegingen en op spectaculaire wijze aan de macht komen.

Tabel 5

De “bocht naar links” van Latijns-Amerika

Land	President	Verkiezingsdatum	Politieke partij
Venezuela	Hugo Chávez	6 december 1998	Movimiento V República
Brazilië	Lula da Silva	27 oktober 2002	Partido dos Trabalhadores (PT)
Argentinië	Nestor Kirchner	18 mei 2003	Partido Justicialista (PJ)
Uruguay	Tabaré Vazquez	31 oktober 2004	Frente Amplio (PA)
Bolivia	Evo Morales	18 december 2005	Movimiento al Socialismo (MAS)
Chili	Michelle Bachelet	15 januari 2006	Concertación
Peru	Alan García	4 juni 2006	Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)
Nicaragua	Daniel Ortega	10 januari 2007	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)
Ecuador	Rafael Correo	15 januari 2007	Alianza PAIS (Patria Altiva I Soberana)
Guatemala	Álvaro Colom	14 januari 2008	Unión Nacional de Esperanza (UNE)

Bron: actualisering van Dabène, 2006

Deze voorbeelden illustreren de politieke desillusie en instabiliteit in veel Latijns-Amerikaanse landen, en wijzen op het onvoldoende functioneren van democratische instituties en de structurele onmacht van de overheid die niet in staat lijkt grote maatschappelijke vraagstukken op te lossen.

2.2 Sociaal-economische context

Latijns-Amerika is zeker niet het armste continent van de wereld, maar wel het continent waar de ongelijkheden het allergrootste zijn. Ricardo Lagos, voormalig president van Chili zegt daarom: “Latijns-Amerika is niet het armste, maar misschien wel het meest onrechtvaardige continent.”⁸ Het grote contrast tussen arm en rijk – zowel binnen de landen als tussen de

⁸ Ricardo Lagos, geciteerd door het informatiecentrum van de Verenigde Naties.

landen – is een voedingsbodem voor sociale onvrede en potentieel zeer explosieve situaties, met name wanneer dit ook een contrast is tussen etnische bevolkingsgroepen. Veel van de huidige politieke instabiliteit en sociale conflictsituaties is af te leiden uit deze schrijnende ongelijkheden.

De paradox van Latijns-Amerika lijkt te zijn dat de over de laatste twee en drie decennia vrij aanhoudende economische groei gepaard is gegaan met de vergroting van met name inkomensongelijkheid (Dabène, 2006). De macro-economische indicatoren lijken alleen maar positief maar verhullen de voortdurende van armoede en de buitensluiting van grote bevolkingsgroepen. Omdat Latijns-Amerika er in veel opzichten positiever uitspringt dan bijvoorbeeld Afrika komt het continent ook steeds minder in aanmerking voor buitenlandse ontwikkelingshulp.

Vanaf het begin van de jaren '90 kent Latijns-Amerika een lange periode van economische groei na de moeilijke jaren '80. Dankzij de beheersing van de inflatie en gericht sociaal beleid wordt in een aantal landen (Argentinië, Bolivia, Chili, Mexico, Uruguay) zelfs de armoede teruggedrongen. Met name in Chili, maar ook in Peru, zijn de economische resultaten erg spectaculair.

Tabel 6

Economische indicatoren in Latijns-Amerikaanse landen

Land	Human Development Index (2006)		BBP (2007)		Inflatie (%)	Levensverwachting (jaar)	Bevolking onder de armoedegrens	
	Positie op wereldranglijst	Waarde	(miljard \$)	(%)			1\$ per dag (1990-2004)	2\$ per dag (1990-2004)
Argentinië	36	0,863	214	8	14	75	7,0	23
Chili	38	0,859	146	4	12	78	2,0	9,6
Uruguay	43	0,851	19	7	7	76	2,0	5,7
Costa Rica	48	0,841	22	8	10	79	2,2	7,5
Mexico	53	0,821	839	5	4	74	4,4	20,4
Panama	58	0,809	17	8	2	75	6,5	17,1
Brazilië	69	0,792	1067	4	4	72	7,5	21,1
Colombia	70	0,790	153	7	5	73	7,0	17,8
Venezuela	72	0,784	182	10	17	74	8,3	27,6
Peru	82	0,767	92	8	7	71	12,5	31,8
Ecuador	83	0,765	41	4	7	75	15,8	37,2
Paraguay	91	0,757	9	4	11	72	16,4	33,2
Dominicaanse Republiek	94	0,751	32	11	8	72	2,5	11,0
El Salvador	101	0,729	19	4	5	72	19,0	40,6
Nicaragua	112	0,698	5	4	11	72	45,1	79,9
Bolivia	115	0,692	11	5	12	65	23,2	42,2
Honduras	117	0,683	9	6	5	70	20,7	44,0
Guatemala	118	0,673	35	4	6	70	13,5	31,9

Bron: Wereldbank, 2008 en UNDP, 2006

Ondanks de sterke economische groei en de relatief lage inflatie is de bevolking onder de armoedegrens in de meeste landen tussen de 15 en 40%, afhankelijk van waar die grens getrokken wordt. De levensverwachting is relatief hoog.

Er bestaan grote ontwikkelingsverschillen tussen de Latijns-Amerikaanse landen. Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de landen met een hoog ontwikkelingsniveau (Argentinië, Chili, Uruguay, Costa Rica, Mexico en Panama) en landen met een gemiddeld ontwikkelingsniveau waarvan Brazilië, Colombia, Venezuela, Peru en Ecuador het beste af zijn. Paraguay, de Dominicaanse Republiek, El Salvador, Nicaragua, Bolivia, Honduras en Guatemala kennen een veel lager ontwikkelingsniveau. Opvallend is dat zelfs in de meer ontwikkelde landen de bevolking onder de armoedegrens groot is.

De economische activiteiten van Latijns-Amerika zijn erg divers. Hoewel landbouw erg belangrijk blijft (12,25%), wordt de industrie steeds belangrijker (28,6%), vooral in Brazilië en Venezuela. De dienstensector heeft zich de laatste jaren sterk ontwikkeld en is nu de grootste sector van de meeste Latijns-Amerikaanse economieën (51%), met name wat Mexico en Midden-Amerika betreft.

Op internationaal gebied is Latijns-Amerika een opkomende handelspartner. Onder leiding van Brazilië en Chili worden er talloze vrijhandelsverdragen gesloten. Er vormt zich ook een economisch blok in Zuid-Amerika met de Mercosur, dat echter nog langzaam van de grond komt. De handelsbetrekkingen met de Europese Unie worden steeds belangrijker, maar de belangrijkste partner van het continent blijft de Verenigde Staten. Mexico maakt al langere tijd (sinds 1994) deel uit van een vrijhandelsverdrag met de Verenigde Staten en Canada. Vrijhandelsverdragen tussen de Verenigde Staten en Midden-Amerika, en tussen de Verenigde Staten en Peru zijn onlangs gesloten.

Toch is de situatie niet in alle landen even positief. In Brazilië is de geboekte vooruitgang onvoldoende, net als in Venezuela, waar de armoede zelfs toeneemt. De Midden-Amerikaanse landen, met uitzondering van Costa Rica, hebben te maken met aanhoudende armoede en behoren tot de armste landen van het continent. Dit veroorzaakt constante migratiestromen naar de Verenigde Staten en West-Europa (voornamelijk Spanje) maar ook naar iets meer ontwikkelde landen (Costa Rica, Chili). Mexico (1995) en Argentinië (2001) werden geraakt door een financiële crisis. Het totaal aantal “armen” in het hele continent wordt aan het begin van de eenentwintigste eeuw geschat op 210 miljoen. De trends wijzen ook op een gestage verarming van de middenklasse en de beperking van de sociale mobiliteit (Interamerican Development Bank, 2008).

De omvang van de informele economie is eveneens zorgwekkend omdat dit de mogelijkheden van de overheid beperkt om sturing te geven aan de economie en negatieve symptomen – zoals de verarming van de middenklasse – tegen te gaan. De informele economie geeft veel mensen de kans om te overleven maar tegen erbarmelijke lonen en zonder sociale regelingen. Volgens schattingen van de ILO is rond 48% van de bevolking van Latijns-Amerika werkzaam in de informele sector.

III. Evaluatie van de initiatieven tot oprichting van sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika

Er is een grote verscheidenheid aan initiatieven en projecten met betrekking tot de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika. Door de grote hoeveelheid organisaties die veelal onafhankelijk van elkaar lijken te opereren in Latijns-Amerika is het niet eenvoudig een uitputtend overzicht van al deze initiatieven op te stellen.

Dit hoofdstuk zal eerst een algemene beschrijving maken van initiatieven en projecten met betrekking tot de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerikaanse landen die afkomstig zijn van (3.1) Nederlandse organisaties en (3.2) buitenlandse en internationale organisaties. Daarna zal aandacht worden besteed aan de (3.3) ondersteuningsmissies van de Nederlandse SER in Latijns-Amerika.

3.1 Initiatieven van Nederlandse organisaties

Deze paragraaf geeft een algemene beschrijving van de activiteiten van de belangrijkste organisaties die actief zijn op het gebied van de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika.⁹

Het **Ministerie van Buitenlandse Zaken** heeft in het verleden, via zijn ambassades, ondersteuning gegeven aan een aantal initiatieven op dit gebied. Op aanvraag van de Boliviaanse regering heeft de Nederlandse ambassade in Bolivia, in samenwerking met vertegenwoordigers van de SER, vanaf 2006 de verkennende besprekingen over de oprichting van een eventuele Sociaal-Economische Raad in Bolivia ondersteund. In Costa Rica heeft de Nederlandse ambassade een kleine missie van het SER secretariaat en CNV Internationaal begeleid in 2005. De Nederlandse ambassade in Colombia heeft soortgelijke ondersteunende diensten verleend aan een missie van de FNV op verzoek van de plaatselijke vakbeweging.

Het huidige ontwikkelingsprogramma van Nederland is beperkt tot Bolivia, Nicaragua en in mindere mate Guatemala en Colombia. Wel zal er meer aandacht gegeven worden aan “verdeling, arbeidsrechten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en werkgelegenheid, binnen een brede sociaal-economische dialoog” zoals aangegeven staat in de beleidsbrief “Een zaak van iedereen” van Minister Koenders voor Ontwikkelingssamenwerking. In dat kader is het ondersteunen van initiatieven met die strekking door de Nederlandse SER, werkgevers en werknemers onderdeel van het Nederlands ontwikkelingsamenwerkingbeleid.

Vanuit de vakbeweging zijn de initiatieven van organisaties als **FNV Mondiaal** en **CNV Internationaal** vooral gericht op capaciteitsopbouw en technische en financiële ondersteuning van de vakbewegingen in ontwikkelingslanden. In Latijns-Amerika richt FNV Mondiaal haar aandacht met name op Colombia, en heeft als doelstelling de arbeidsrechten te verbeteren en maatschappelijk verantwoord ondernemen te bevorderen. CNV Internationaal is onder andere actief in Midden-Amerika, Cuba, Colombia, Ecuador, Brazilië, Paraguay en Chili waar het een groot netwerk onderhoudt. De projecten van CNV Internationaal hebben onder andere betrekking op versterking van de vakbeweging en arbeidsrechten. In Colombia

⁹ Een groot deel van de gebruikte informatie is afkomstig van een notitie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken die is voorbereid voor de bijeenkomst “Sociaal-economische dialoog in ontwikkelingslanden” die 23 april 2008 is gehouden.

en Costa Rica was CNV Internationaal initiatiefnemer van oprichtingsbesprekingen van Sociaal-Economische raden in die landen.

Agriterra, een samenwerkingsverband van Nederlandse maatschappelijke organisaties, voert ook projecten uit in Latijns-Amerika die tot doel hebben plattelandsorganisaties te versterken. Agriterra ondersteunt landbouwbelangenorganisaties in Bolivia, Colombia en Costa Rica. De vereniging **CLAT Nederland** geeft eveneens ondersteuning aan sociale organisaties en vakbewegingen in Latijns-Amerika.

DECP, de ontwikkelingsorganisatie van Nederlandse werkgevers, richt zijn aandacht op de versterking van werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden met als doel de economische ontwikkeling te bevorderen. In Latijns-Amerika heeft DECP met name in Bolivia en Guatemala projecten uitgevoerd. **PUM**, een ontwikkelingsprogramma van Nederlandse werkgevers, is ook actief in Latijns-Amerika met korte projecten die gericht zijn op de versterking van ondernemingen en instellingen zoals de Kamers van Koophandel.

Overige Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties, die in de meeste gevallen veel bredere doelstellingen hebben dan alleen de sociale dialoog, hebben ook enkele activiteiten op dit gebied. **SNV** is bijvoorbeeld zeer actief in het geven van trainingen en workshops voor maatschappelijke organisaties, en capaciteitsopbouw en institutionele versterking in algemene zin.

Het **Nederlands Instituut voor Meerpartijen Democratie (NIMD)** is opgericht door de Nederlandse politieke partijen ter versterking van democratie en politieke partijen in ontwikkelingslanden. Naar aanleiding van een bezoek van Guatemalteekse parlementariërs aan de SER werd gevraagd om ondersteuning van het NIMD bij het opzetten van een soortgelijk orgaan in Guatemala, vooral vanwege de noodzaak van lange termijn sociaal-economisch beleid.

Een kort overzicht van de sociaal-economische dialoog in Latijns-Amerika volgt hierna en is gebaseerd op een informatiedocument van het Ministerie van Buitenlandse Zaken ten behoeve van de bijeenkomst “Sociaal-economische dialoog in ontwikkelingslanden” van 23 april 2008. Bij de initiatieven in Costa Rica en Bolivia was de **Nederlandse SER** ook betrokken.

Tabel 7

Initiatieven van Nederlandse organisaties voor de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika

	Agriterra	CNV	DECP	FNV	NIMD
Bolivia	X		X		X
Colombia	X	X		X	
Costa Rica	X	X			
Ecuador				X	X
Guatemala		X	X		X
Suriname			X		X

Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken

3.2 Initiatieven van buitenlandse en internationale organisaties

Naast de Nederlandse (ontwikkelings)organisaties zijn er ook een groot aantal buitenlandse en internationale organisaties actief op het gebied van de bevordering van de sociale dialoog in

Latijns-Amerika. Bij een groot aantal van die initiatieven zijn andere Europese sociaal-economische adviesraden betrokken, meestal in het kader van projecten van het EESC.

De activiteiten in Latijns-Amerika van **Europese zusterraden** zijn net als de Nederlandse SER beperkt. De belangrijkste Europese SERren maken op hun website ook geen melding van ondersteuningsprojecten in het buitenland, met uitzondering van de Spaanse *Consejo Económico y Social* die regelmatig bezoekers (regeringsvertegenwoordigers en sociale partners) uit Latijns-Amerikaanse landen ontvangt en ook betrokken is geweest bij een aantal recente initiatieven tot oprichting van een sociaal-economische adviesraad in onder andere Costa Rica. De Spaanse CES organiseert ook vrij regelmatig internationale conferenties over dit onderwerp.

De **internationale vereniging AICESIS** heeft tot één van haar doelstellingen het stimuleren van sociale dialooginstellingen in de wereld. Vanwege de beperkte middelen van deze organisatie zijn deze activiteiten tot nu toe vrij beperkt gebleven en is er weinig gestalte gegeven aan de doelstellingen de oprichting van sociaal-economische adviesraden te bevorderen in landen waar deze nog niet bestaan. Als positieve uitzondering kan de oprichting van een sociaal-economische adviesraad in Brazilië in 2003 worden genoemd, die mede dankzij ondersteuning van de AICESIS, maar wel op initiatief van de Braziliaanse regering, tot stand gekomen is.

De SER is ook op *ad hoc* basis betrokken bij een aantal projecten van het **European Economic and Social Committee (EESC)**, het Sociaal-Economische adviesorgaan op Europees niveau. Een van zijn doelstellingen is het bevorderen van de sociale dialoog- en overlegstructuren in derde landen: “Het [EESC] moet ervoor zorgen dat het maatschappelijk middenveld een grotere rol kan spelen in (groepen van) landen of regio’s buiten de EU waarmee banden zijn aangegaan en een gestructureerde dialoog is opgezet, met name met de sociale partners, en deze landen aansporen tot de verdere ontwikkeling van overlegstructuren geïnspireerd op het model van het EESC.”¹⁰ Het **Consultative Economic and Social Forum** van de Mercosur is geïnspireerd op dit model.

Deze organisatie heeft in tegenstelling tot de AICESIS veel meer financiële en personele middelen, en haar internationale activiteiten zijn daardoor ook veel uitgebreider. In Latijns-Amerika onderhoudt het EESC met name contacten met de regionale sociaal-economische raden van de Mercosur, Midden-Amerika en de Andesgemeenschap. Verder organiseert het EESC regelmatig Europees-Latijns-Amerikaanse bijeenkomsten waar organisaties van het maatschappelijk middenveld aan deelnemen, en worden er regelmatig studies gedaan met een grote focus op het versterken van het maatschappelijk middenveld. Het EESC heeft ook een speciale werkgroep die zich bezig houdt met Latijns-Amerika, die onderdeel is van de commissie voor externe betrekkingen.

Andere internationale organisaties die betrokken zijn bij initiatieven ter bevordering van sociale dialoogstructuren in Latijns-Amerika en andere delen van de wereld zijn de **International Labour Organization (ILO)** en de **Economic and Social Council (ECOSOC)** van de Verenigde Naties. De ILO houdt zich bezig met de ondersteuning van mensenrechten en arbeidsrechten in de wereld, en is op die manier betrokken bij programma’s en projecten die de sociale dialoog bevorderen. De werkzaamheden van de ECOSOC zijn vergelijkbaar met het EESC, dat wil zeggen dat het een internationaal orgaan is dat sociale partners op

¹⁰ EESC, “Het EESC: een brug tussen Europa en het maatschappelijk middenveld.”

internationaal niveau vertegenwoordigt. De ECOSOC doet onder andere studies naar sociaal-economische onderwerpen en doet aanbevelingen aan andere instellingen van de Verenigde Naties.

Het *United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA)* heeft zeer recentelijk een database¹¹ opgezet die achtergrondinformatie bevat over het functioneren van 43 Sociaal-Economische Raden wereldwijd, en geeft een overzicht van hun doelstellingen, samenstelling, frequentie van raadsvergaderingen, jaar van oprichting, enz. Het UNDESA organiseert ook op 24 en 25 juli 2008 een *Expert Group Meeting* in Wenen¹² met als doel informatie uit te wisselen over participatie en sociale dialoogmechanismen.

3.3 Ondersteuningsmissies van de SER

De Nederlandse SER heeft in Latijns-Amerika, behalve in Suriname, deelgenomen aan ondersteuningsmissies naar **(3.3.1)** Costa Rica en **(3.3.2)** Bolivia (twee maal). Beide landen waren geïnteresseerd in de oprichting van een sociaal-economische adviesraad en hebben in dat kader de assistentie aangevraagd van de SER. Deze paragraaf beschrijft de huidige stand van zaken van de initiatieven in die landen.

3.3.1 De SER-missie naar Costa Rica

*Sociaal-economische context*¹³

De Republiek Costa Rica is de oudste democratie van Latijns-Amerika (ononderbroken sinds 1949), met een presidentiële regeringsvorm. Het land geldt als één van de meest stabiele landen van de regio. Het land heeft 4,2 miljoen inwoners, waarvan een overgrote meerderheid (94%) blank is – een relatief homogene bevolking –. Naar schatting zijn er bijna een miljoen Nicaraguaanse immigranten aanwezig in het land.

De Vredesakkoorden van de jaren in Midden-Amerika die een eind maakten aan de burgeroorlogen in die regio, als gevolg van het *Plan Arias*, rustten op het besef dat dialoog en onderhandeling en respect voor de Rechtstaat een vereiste zijn voor de correcte kanalisering van politieke en sociale conflicten. De buitenlandse politiek van Costa Rica heeft sindsdien altijd dezelfde lijn gevolgd, namelijk het uitdragen van deze vredesboodschap.

Deze politieke visie werkt ook door op nationaal niveau waar de afschaffing van het leger in 1949, het relatief weinige geweld ten opzichte van andere landen in Midden-Amerika, en de over het algemeen goede arbeidsverhoudingen de meest kenmerkende voorbeelden van zijn. Ook op sociaal-economisch gebied waren er zelden of nooit confrontaties.

¹¹<http://www.unpan.org/DPADM/Products/ThematicWebsites/DatabaseonEconomicandSocialCouncils/tabid/716/Default.aspx>

¹² Voor de vergaderstukken van deze bijeenkomst zie: <http://www.unpan.org/Regions/Global/Events/Conferences/tabid/458/mctl/EventDetails/ModuleID/1510/ItemID/980/Default.aspx>.

¹³ Bronnen: Ministerie van Buitenlandse Zaken, CIA World Fact Book, Interamerican Development Bank Annual Report 2007 en eigen onderzoek (zie bibliografie).

Het ontwikkelingsniveau van Costa Rica is hoog, en het land is ook daarin een uitzondering in de regio. De economische groei in 2007 was 7,9%. De *Human Development Index* in 2005 was 0,846 in 2005, waarmee Costa Rica op de vierde plaats komt in Latijns-Amerika. De werkloosheid is laag (5,5%). De overheidsdiensten zijn relatief van zeer goede kwaliteit, met name de gezondheidszorg en het onderwijs, die toegankelijk zijn voor het grootste deel van de bevolking. De belangrijkste sectoren van de economie zijn de dienstensector (met name toerisme), landbouw (traditioneel koffie en bananen) en de industrie. Costa Rica is, na Brazilië, de grootste exporteur van Latijns-Amerika. De belangrijkste handelspartners van het land zijn de Verenigde Staten en de Europese Unie.

Ondanks de positieve macro-economische indicatoren leeft 16% van de bevolking onder de armoedegrens en groeien de inkomensverschillen. De huidige trends wijzen ook op een verarming van de middenklasse, gedeeltelijk ingegeven door de inkrimping van de overheid vanaf de jaren '70. Belangrijke overheidsdiensten zijn voor een steeds grotere groep ontoegankelijk. Criminaliteit lijkt ook in geringe mate toe te nemen. De grote hoeveelheid immigranten uit Nicaragua en de druk die deze bevolkingsgroep uitoefent op de arbeidsmarkt en de overheidsdiensten veroorzaken spanningen.

In 1987 vat Olivier Dabène de politieke situatie van het land als volgt samen: “*In het Costa Rica van de jaren '80, trof ik een sociale structuur aan die potentieel tot sociale spanningen kon leiden – vergroting van de sociale ongelijkheid –, een politieke cultuur die deze spanningen kon absorberen, bedreigende sociale mobiliserings – maar tegelijkertijd de capaciteit van het regime om te mobiliseren, door middel van een soort propaganda –, een intermediëringstekort van de politieke partijen en de vakbonden, geconsolideerde overheidsinstellingen, een geparalyseerd besluitvormingsproces en, tot slot, een hoge mate van legitimiteit van het regime vanwege het tegenvoorbeeld van naburige landen*” (Dabène, 1992).

Over het algemeen is er een groeiend gevoel van onvrede over de sociaal-economische situatie van het land die na een vrij lange periode met een zeer goede macro-economische conjunctuur (vanaf de jaren '40) nu lijkt te stagneren. De spanningen zoals die aan het eind van de jaren '80 zijn opgetekend door Dabène zijn alleen maar groter geworden. De nu verouderde mechanismen voor de kanalisering van sociale conflicten – informele bemiddeling op bedrijfsniveau en cliëntelistische arbeidsverhoudingen – waren toen nog voldoende om de sociale vrede te bewaren maar zijn dat nu niet meer en de geleidelijke verarming van de middenklasse die gepaard gaat met de vermindering van de sociale mobiliteit is ook reden tot grote ontevredenheid. Het kan daarom worden gesteld dat het sociale klimaat de afgelopen jaren erg verslechterd is.

Uiteindelijk kwam het tot een uitbarsting tijdens de jaren '90 rondom de *Combo del ICE*, een pakket wetsvoorstellen en grondwetsherzieningen met betrekking tot de gedeeltelijke privatisering van twee staatsmonopolies – de *Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)* en de *Instituto Nacional de Seguros (INS)* – en de opening van de telefonie-, electriciteits- en verzekeringsmarkten, waartegen veel weerstand bestond. De perikelen rond de ratificatie van het vrijhandelsverdrag met de Verenigde Staten in 2007 zijn ook representatief voor de sociale spanningen in het land en zijn het gevolg van het gebrek aan dialoog tussen de politiek en de sociale partners, en tussen de (veelal ongeorganiseerde) sociale partners onderling.

Politieke context

De combinatie van een presidentieel regime enerzijds en een verzwakt partijstelsel en een kiesstelsel van Evenredige Vertegenwoordiging anderzijds hebben ervoor gezorgd dat de meest voorkomende regeringssituatie in Costa Rica gekenmerkt wordt door regeringen zonder parlementaire meerderheid, met een sterk verdeelde en gefragmenteerde parlementaire oppositie. Omdat er geen cultuur van coalitieregeringen bestaat zijn regeringen vrijwel altijd minderheidsregeringen, en moet er voor elk wetsvoorstel apart worden onderhandeld (Vargas, 2008).

De herverdeling van de politieke macht in het politieke systeem van Costa Rica vindt om de vier jaar plaats met gelijktijdige presidents- en parlamentsverkiezingen. De verkiezingsuitslagen van de laatste twee decennia wijzen op een steeds grotere politieke ontevredenheid – representativiteitscrisis – en de verzwakking van de traditionele politieke partijen.

De samenstelling van het Parlement wordt gekenmerkt door steeds grotere fragmentatie en verdeeldheid, die alleen maar versterkt wordt door het steeds vaker voorkomende fenomeen van individuele Kamerleden die hun oorspronkelijke partij verlaten tijdens een regeringsperiode.

Het tweepartijstelsel dat het land sinds 1986 heeft gedomineerd – met afwisselend regeringen van de sociaaldemocratische *Partido Liberación Nacional* (PLN) en de christendemocratische *Partido Unión Social Cristiana* (PUSC) die gezamenlijk altijd 95% van de stemmen binnenhaalden – is in 2002 doorbroken met de snelle opkomst van een nieuwe politieke partij, de *Partido Acción Ciudadana* (PAC), dat een afsplitsing is van de PLN. De PLN heeft steeds meer op sociaal-economisch gebied haar sociaaldemocratische wortels heeft verlaten. De PAC als enige uitgesproken “linkse” partij staat in het huidige systeem vaak recht tegenover de PLN, de PUSC en de *Movimiento Libertario* (ML), een soort liberale vleugelpartij. De gelegenheidscoalitie van PLN, PUSC en ML steunt met name het *Free Trade Agreement* met de Verenigde Staten waartegen de PAC zich het meest verzet heeft.

De overgang van een tweepartijstelsel naar een meerpartijenstelsel tijdens de jaren '90 zorgt voor steeds meer spanningen in de verhoudingen tussen de Uitvoerende en Wetgevende Macht en zet de regeerbaarheid van het land steeds verder onder druk. In de huidige partijpolitieke situatie zijn politieke onderhandelingen erg complex. Het presidentiële regime van Costa Rica is in veel opzichten veel zwakker dan de meeste Zuid-Amerikaanse landen. Echter, de interne verdeeldheid van het parlement en een groot aantal informele bevoegdheden van de President (vetorecht, partijpolitieke macht, administratieve overmacht, legislatieve agendabepaling, grote media-invloed) hebben ervoor gezorgd dat de invloed van de President op de politieke besluitvorming meestal doorslaggevend is voor de totstandkoming van conjuncturele coalities (Petri & Vargas 2008).

President Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002) van de christendemocratische partij *Unión Social Cristiana* (PUSC) die het initiatief voor de privatiseringen van een aantal overheidsdiensten (elektriciteit, telefonie, verzekeringen) nam, probeerde aanvankelijk draagvlak voor dit voorstel te creëren door een *ad hoc* dialoog in te stellen, de *Concertación Nacional*. Deze “Nationale Consultatie” was geen succes vanwege de overduidelijke manipulatie van het consultatieproces en zijn resultaten. Hij bleek daardoor niet in staat consensus te genereren voor dit project (Petri & Vargas, 2007). De uiteindelijke

grondwetsherziening werd tegengehouden door het wegvallen van een meerderheid in het Parlement maar in 1999 werden er wel een aantal wetsvoorstellen aangenomen met dezelfde strekking.

Het verzet onder de bevolking tegen deze wetten leidde tot omvangrijke sociale onlusten en een serie stakingen en demonstraties. De regering had geen andere keus dan het proces stop te zetten en vond een uitweg door een bijzondere gemengde Kamercommissie in het leven te roepen waaraan zeven vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld aan deelnamen. Enkele maanden later verklaarde de Constitutionele Kamer de *Combo del ICE* als ongrondwettelijk en daarmee was het sociale conflict (tijdelijk) bezworen.

De sociale mobilisatie tengevolge van de *Combo del ICE* was de grootste die het land in decennia gezien had en maakte duidelijk dat de politieke instituties van het land niet toegerust waren om een sociaal conflict van deze omvang te absorberen en dat er een gebrek was aan complementaire participatieve instellingen.

Als gevolg van de onvrede van de bevolking met de traditionele politieke partijen, en met name hun opstelling in het conflict rond de *Combo del ICE*, stonden de verkiezingen van 2002 in het teken van de opkomst van een nieuwe politieke partij, de linkse *Partido Acción Ciudadana* (PAC) die als nieuwkomer een groot gedeelte van de Kamerzetels binnenhaalde en zo het traditionele tweepartijstelsel doorbrak. Ook de *Movimiento Libertario* (ML), een andere nieuwe partij van meer liberale signatuur, kwam als nieuwe partij de Kamer binnen. De PUSC lukte het nog wel de presidentsverkiezingen te winnen, met name dankzij het persoonlijke charisma van presidentskandidaat Abel Pacheco de la Espriella.

President Abel Pacheco de la Espriella (2002-2006) bleek echter een vrij zwakke regeringsleider te zijn en onbekwaam in de onderhandelingen met het Parlement. Hij verloor geleidelijk steeds meer steun in het Costaricaanse parlement, ook van zijn eigen partij. Aan het eind van zijn regeringsperiode zou hem nog maar één Kamerlid steunen. Vanwege de grote verdeeldheid in het Parlement sneuvelde ook een groot fiscaal hervormingsplan (het "Plan Fiscal") van President Pacheco dat de uit het lood geslagen overheidsbegroting weer in balans moest brengen.

Tijdens de regeringsperiode van President Pacheco begonnen ook onderhandelingen over een vrijhandelsverdrag (*Free Trade Agreement*) tussen de Verenigde Staten en de Midden-Amerikaanse landen en de Dominicaanse Republiek. Vergeleken met andere Midden-Amerikaanse landen verliep de ratificatie van dit verdrag in Costa Rica erg moeizaam. De verhitheid van het publieke debat over de politieke en economische voor- en nadelen van het verdrag was zo groot dat het uitgroeide tot één van de grootste zorgen van de bevolking.

Deze twee thema's – het *Free Trade Agreement* en het *Plan Fiscal* –, en een serie corruptieschandalen die twee ex-presidenten betroffen zorgden voor bijzonder veel onzekerheid en een steeds grotere politisering en polarisering van het maatschappelijk debat. Na het fiasco van het *Plan Fiscal* dorst President Pacheco het niet meer aan om de ratificatie van het *Free Trade Agreement* aan het Parlement voor te leggen, waardoor hij dit onderwerp automatisch doorschoof op het bordje van zijn opvolger in het presidentschap.

Al deze elementen samengenomen droegen bij aan het gevoel van onvrede van de bevolking met de politieke elite en de traditionele politieke partijen. Het maatschappelijk middenveld begon een steeds grotere rol te spelen in het publieke debat en in de media door middel van

protestaties en maakte handig gebruik van de ingangen die het kreeg, met name via de PAC, om invloed uit te oefenen op de parlementaire processen.

Tegen deze achtergrond speelden zich de presidentsverkiezingen van 2006 af die op het nippertje gewonnen werden door Oscar Arias Sánchez van de PLN, die de opkomende oppositiepartij PAC met een minimale marge wist te verslaan. Oscar Arias' deelname aan de presidentsverkiezingen was controversieel omdat hij al eerder President was geweest en herverkiezing volgens de Grondwet niet is toegestaan. Een uitspraak van de Constitutionele Kamer maakte het voor hem toch mogelijk zich kandidaat te stellen. Het grootste onderwerp van deze verkiezingen was het *Free Trade Agreement*: de PAC was radicaal tegen, de PLN een enthousiast voorstander. De parlementsverkiezingen, die tegelijkertijd werden gehouden, gaven geen duidelijke meerderheid aan. De PLN en de PAC werden de grootste partijen maar naast de PAC en de ML verschenen er nog meer nieuwe partijen in de Kamer. De PUSC werd hard afgestraft en zijn Kamerfractie slonk aanzienlijk.

De eerste twee jaar van de regering van President Arias (2006-2010) werden vooral gekenmerkt door de ontwikkelingen rond het *Free Trade Agreement*, dat al sinds 2003 op ratificatie wachtte. Om herhaling van situaties uit het verleden te voorkomen besloot Oscar Arias het verdrag niet naar de Kamer te sturen voor ratificatie, ondanks het feit er een krappe meerderheid voor bestond. Om situaties als de opstanden rondom de *Combo del ICE* tijdens de regeringsperiode van President Rodríguez te voorkomen besloot President Arias de ratificatie van het *Free Trade Agreement* door een ander mechanisme te laten gebeuren, het referendum.

Deze *tour de force* – een enorme gok – resulteerde op het nippertje in het voordeel van President Arias. Op 7 oktober stemde 51,6% van de geraadpleegde bevolking in met het *Free Trade Agreement*. Het was de eerste keer dat het referendum werd gebruikt na pas in 2002 in de Grondwet te zijn opgenomen. Het referendum was in veel opzichten bijzonder effectief. De ratificatie van het verdrag was in één keer een feit, gaf de regeringspartij PLN een uitstekende onderhandelingspositie, en de extraparlamentaire oppositie vanuit het maatschappelijk middenveld werd de mond gesnoerd – geen sociale dialoog –.

Het gebruik van het referendum heeft de besluitvorming rond de ratificatie van de *Tratado de Libre Comercio* enorm vergemakkelijkt maar heeft tegelijkertijd de maatschappelijke verhoudingen ernstig gepolariseerd. De heersende verdeeldheid in het land vindt haar neerslag in de samenstelling van het Parlement en het ontbreken van consensus en een politieke visie over belangrijke onderwerpen van dit moment, zoals de hervorming van het belastingsstelsel, de hervormingen van de gezondheidszorg, de economische implicaties van het *Free Trade Agreement* en een lange termijnvisie voor de ontwikkeling van het land. Op sociaal-economisch gebied zijn confrontaties in de toekomst daarom niet uit te sluiten.

De huidige politieke situatie van Costa Rica wordt gekenmerkt door de onmacht van de regeringen om alle sociale eisen en problemen naar tevredenheid op te lossen. De korte termijnvisie, zowel van de politiek als van de burgers, speelt hierbij een grote rol (zie de enquêtes van de Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2007). De politieke stabiliteit van Costa Rica, die het land tot voor kort kenmerkte en waar veel bewondering voor was, lijkt steeds meer te wankelen.

Recente geschiedenis van de sociale dialoog

“Het land is doortrokken van corporatisme”¹⁴, stelt Kees Koonings, verwijzend naar de grote hoeveelheid (informele) bemiddelingsmechanismen op bedrijfsniveau, die wordt gekenmerkt door cliëntelistische en paternalistische structuren en ingewikkelde netwerken die zijn ontstaan in de negentiende eeuw in de koffieplantages. Deze sociale overlegstructuren zijn echter als “archaïsch” te typeren en zijn ook niet meer voldoende in het licht van de huidige postindustriële sociaal-economische ontwikkelingen. Ze zijn zeker niet geschikt om op nationaal niveau richting te kunnen geven aan het algemeen sociaal-economisch beleid.

De recente geschiedenis van de sociale dialoog in Costa Rica (vanaf de jaren '80) kan daarom het best worden gezien als een overgangperiode. Het land is zoekende naar nieuwe overlegstructuren die beter aangepast zijn aan huidige sociaal-economische ontwikkelingen, zoals een veranderende bevolkingssamenstelling, een vergrote druk op overheidsdiensten, de groei van de dienstensector en de noodzakelijke hervinding van het evenwicht tussen sociale partners.

Dit onderzoek beperkt zich tot de sociale dialoog op nationaal niveau en maakt een onderscheid tussen (a) formele en (b) informele overlegmechanismen, die recentelijk in Costa Rica zijn toegepast of in werking zijn getreden.

De volgende lijst geeft een opsomming van geïnstitutionaliseerde vormen van sociaal overleg, de formele mechanismen voor de sociale dialoog:

- Het belangrijkste formele mechanisme voor participatie van het maatschappelijk middenveld in de politieke besluitvorming zijn de “**gemengde Kamercommissies**” waaraan naast Kamerleden ook vertegenwoordigers van de “civil society” (vakbonden, werkgeversorganisaties en NGO's) kunnen deelnemen maar geen stemrecht hebben. Er zijn tijdens de vorige regeringsperiodes een aantal van dit soort commissies opgezet maar het is nog geen gangbare praktijk geworden. Tijdens de conflicten rond de *Combo del ICE* is er bijvoorbeeld een gemengde commissie in het leven geroepen waaraan drie vertegenwoordigers van de vakbeweging van het nationaal elektriciteitsbedrijf ICE, twee vertegenwoordigers van de Katholieke Kerk, één vertegenwoordiger van studentenbewegingen en één vertegenwoordiger van een milieubeweging deel hebben genomen. *Tabel 8* geeft een overzicht van de meest recente gemengde Kamercommissies in Costa Rica.

¹⁴ Kees Koonings, Universiteit van Utrecht, geïnterviewd op 26/05/08.

Tabel 8

Gemengde Kamercommissies in Costa Rica (2000-2008)

Gemengde Kamercommissie	Duur	Leden
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA PARA QUE ATIENDAN, RECIBAN, SISTEMATICEN E INTRODUCAN LAS ALTERNATIVAS QUE SE APRUEBEN COMO PRODUCTO DE LAS PROPOSICIONES DE LOS DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE EN RELACIÓN CON EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE).	2000-2002	VARGAS GARCIA CESPEDEZ SALAZAR VARGAS PAGAN CASTRO MORA MONGE FERNANDEZ SIBAJA GRANADOS ARIAS FALLAS GUEVARA GUTH MERINO DEL RIO
COMISION ESPECIAL MIXTA ENCARGADA DE ESTUDIAR Y REDICTAMINAR VARIOS PROYECTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.)	2000-2004	PACHECO SALAZAR MONGE FERNANDEZ GALLARDO MONGE NUÑEZ GONZALEZ CLACHAR RIVAS
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA, PARA QUE ESTUDIE LOS PROBLEMAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.	2000-2002	CAMPOS CH. GUEVARA GUTH PACHECO SALAZAR SANCHO CHAVARRIA CASTRO MORA VARGAS PAGAN FOURNIER VARGAS
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIO Y ANALIZO EL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD EN EL PAIS Y EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	2000-2002	FISLHMAN Z. ARIAS FALLAS CASTRO MORA PICADO SOTELA MUÑOZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA PARA ESTUDIAR EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, NO. 14.091	2001-2002	NUÑEZ GONZALEZ SIBAJA GRANADOS GALLARDO MONGE SANCHEZ SIBAJA BAEZ MOLINA SOLANO SOLANO MONGE FERNANDEZ
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA LA SITUACION ACTUAL DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMON Y PROPONGA LA LEGISLACION QUE CONSIDERE CONVENIENTE PARA QUE EFECTIVAMENTE SE PROMUEVA EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA	2001-2005	ROBINSON DAVIS AGUILUZ BARBOZA MUÑOZ CESPEDES CESPEDES SALAZAR GOMEZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA, ANALIZARA Y DICTAMINARA LOS PROYECTOS SOBRE LIBERTAD DE PRENSA Y LIBERTAD DE EXPRESION QUE SE ENCUENTRAN EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA ASI COMO AQUELLAS NUEVAS QUE INGRESEN AL PARLAMENTO SOBRE ESE TEMA.	2001-2006	2002: AVENDAÑO CALVO FAIGENZICHT W. CHINCHILLA M. BENAVIDES JIMENEZ VARGAS ULLOA ARCE SALAS 1998: GALLARDO MONGE SOLANO SOLANO VARGAS PAGAN FOURNIER VARGAS GUEVARA GUTH MUÑOZ CESPEDES NUÑEZ GONZALEZ
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE PROPONDRÁ LA FORMULACION DE UNA LEY GENERAL SOBRE EL REGIMEN JURIDICO COSTARRICENSE CODIGO GENERAL DE COSTA RICA	2002	ROBINSON DAVIS ACOSTA POLONIO SOLANO VARGAS PAGAN
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO PRINCIPAL LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES AL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS, A TRAVES DE LA PROMOCION DE UN PACTO FISCAL QUE INVOLUCRE A TODOS LOS SECTORES DE POBLACION EN LA SOLUCION AL PROBLEMA DEL DEFICIT FISCAL Y EN LA BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARRRALLLO ECONOMICO PARA EL BIENESTAR DE LAS Y LOS COSTARRICENSES; A TAL EFECTO TENDRA FACULTADES PARA ESTUDIAR, ANALIZAR, PROPONER Y DICTAMINAR LOS PROYECTOS DE LEY QUE SIRVAN AL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETIVO.	2002	REDONDO POVEDA CAMPBELL BARR GARITA SANCHEZ JIMENEZ MONGE, MALAVASSI CALVO PENON GONGORA TOLEDO CARRANZA
COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y DEL IMAS EN PROGRAMAS EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, ASI COMO LA ADMINISTRACION DE LAS TIENDAS LIBRES DEL AEROPUERTO SANTAMARIA Y LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL	2002	DE LA ROSA A. VARGAS ULLOA ALFARO GARCIA JIMENEZ M. MOHS VILLALTA VARGAS FALLAS

Gemengde Kamercommissie	Duur	Leden
<p>TRIANGULO DE SOLIDARIDAD; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL BANHIV Y DEL INVU; LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL A ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA EJECUTAR PROGRAMAS SOCIALES EN EL PAIS; LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN</p> <p>COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO EL ESTUDIO, ANALISIS Y DICTAMEN DE LOS PROYECTOS “LEY DE FORTALECIMIENTO”, EXP.15.083 Y EXP. 14.669 RESPECTIVAMENTE, ASI COMO IMPLEMENTACION DE MEDIDAS PARA EL MEJORAMIENTO EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y ENERGIA</p>	2003-2005	<p>VALERIN RODRIGUEZ GONZALEZ ALFARO VILLANUEVA MONGE, VARGAS CUBERO CARAZO ZELEDON MALAVASSI CALVO AVENDAÑO CALVO ROJAS HIDALGO MONTROYA ROJAS RODRIGUEZ ARIAS BENAVIDES JIMENEZ</p>

Bron: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

- Een ander middel waardoor het maatschappelijk middenveld invloed kan uitoefenen op de politieke besluitvorming in Costa Rica zijn **de publieke universiteiten** die door het Parlement gehoord moeten worden over “onderwerpen die tot hun competenties behoren”¹⁵. Deze regeling biedt universiteiten de mogelijkheid om aanbevelingen te doen aan het Parlement en zich uit te spreken over het regeringsbeleid. In de praktijk, zoals uit de voor dit onderzoek gehouden interviews blijkt, wordt hier door de politiek weinig aandacht aan geschonken. De aanbevelingen van de universiteit zijn niet bindend.
- De *Consejo Nacional de Salarios* (Nationale Salarisraad) is een orgaan dat qua doelstelling lijkt op de Stichting van de Arbeid in Nederland. Dit bipartiete orgaan stelt twee maal per jaar de loonsverhoging vast. Dit instituut krijgt betrekkelijk weinig media-aandacht en zijn politieke invloed is beperkt.
- Op gemeentelijk niveau bestaan de *Juntas Territoriales Vecinales*¹⁶, wat het beste vertaald kan worden als “lokale wijkverenigingen”, die worden gevormd door vertegenwoordigers van de *civil society* en werkgeversvertegenwoordigers, die als taak hebben de beleidsprioriteiten van de gemeente vast te stellen en plannings te maken voor de uitvoering van die prioriteiten, die gefinancierd worden uit de begroting van de Uitvoerende Macht.
- Het **burgerinitiatief**, dat bestaat sinds 2002, geeft burgers de mogelijkheid om door middel van een petitie wetsvoorstellen in te dienen bij het Parlement. Voor de geldigheid van het burgerinitiatief zijn handtekeningen nodig van ten minste 5% van de kiesgerechtigde bevolking (ongeveer 130 000 handtekeningen) plus een handtekening van één Parlements lid (art. 123, *Constitución de la República de Costa Rica*). Er zijn tot op heden nog nooit burgerinitiatieven ingediend. De omvang van dit petitiericht impliceert dat dit mechanisme alleen toegankelijk is voor goed georganiseerde initiatiefnemers. Het feit dat er geen garantie bestaat dat het

¹⁵ “Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al Consejo Universitario o al órgano director correspondiente de cada una de ellas” (art. 88, *Constitución de la República de Costa Rica*).

¹⁶ Ley de Simplificación Tributaria.

wetsvoorstel daadwerkelijk wordt aangenomen door het Parlement maakt ook dat dit geen effectief participatiemiddel is.

- Burgers kunnen ook het initiatief nemen tot het organiseren van een **referendum**. Hiervoor gelden dezelfde voorwaarden als het burgerinitiatief (art. 105, *Constitución de la República de Costa Rica*). In 2007 is er een grote poging ondernomen om door middel van een burgerinitiatief een referendum uit te schrijven over de *Free Trade Agreement* met de Verenigde Staten maar dit initiatief is overgenomen door de regering die daardoor meer invloed kon uitoefenen op de precieze vraagstelling van het referendum en vooral de datum daarvan kon bepalen.
- In 1999 is er binnen het Parlement een *Oficina de Iniciativa Popular* (afdeling burgerinitiatief) gecreëerd. De naam van deze afdeling is verwarrend omdat deze zich niet bezig houdt met burgerinitiatieven maar eerder een voorlichtingsafdeling is de informatievoorziening over het functioneren van het parlement (wetsvoorstellen, commissies, aktes en wetgeving) te verbeteren en de communicatie tussen volksvertegenwoordigers, de bevolking en het maatschappelijk middenveld te bevorderen. Deze afdeling ontvangt ook ideeën, suggesties en soms wetsvoorstellen, die aan de Kamerleden worden voorgelegd. In de praktijk is de informatievoorziening van deze afdeling van hoogwaardige kwaliteit maar de invloed die burgers en het maatschappelijk middenveld kunnen uitoefenen door wetsvoorstellen te presenteren zeer beperkt, met name omdat daar door individuele Kamerleden vaak weinig aandacht aan wordt geschonken.

Naast de geïnstitutionaliseerde (formele) ruimtes en openingen voor de deelname van het maatschappelijk middenveld aan de politieke besluitvorming en de sociale dialoog zijn er in de recente geschiedenis ook een aantal informele mechanismen gebruikt waardoor de sociale dialoog is gevoerd. Het meest bekende initiatief in deze categorie was de ad hoc dialoog “*Concertación Nacional*” van President Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) die tot doel had tot een politiek pact te komen met de sociale partners waarin een lange termijnvisie voor het land zou worden geformuleerd. Dit initiatief was bijzonder ambitieus en betrof een zeer groot scala aan onderwerpen (participatiemechanismen, economische groei, sociale rechtvaardigheid, gezinszaken, pensioenen, loonbeleid, milieudiensten, verzekeringen en telecommunicatie). Deelnemers waren de regering, de universiteiten, de Katholieke Kerk en NGO's. De bedoeling was om, door middel van thematische commissies, draagvlak te creëren voor regeringsvoorstellen en de suggesties van het maatschappelijk middenveld te vertalen in regeringsbeleid. De resultaten van dit initiatief waren teleurstellend omdat de overgrote meerderheid van de voorstellen niet is opgenomen in het regeringsbeleid.

Voor de *Concertación Nacional* zijn er nog een tweetal andere maatschappelijke discussieprocessen georganiseerd, die uiteindelijk niet de gewenste resultaten opleverden, mede vanwege politieke manipulatie van de resultaten. Hierdoor is de sociale dialoog, als middel tot het vormen van sociale consensus, ernstig in diskrediet bracht.

De Grondwet van Costa Rica beschermt het verenigingsrecht (art. 25) en geeft nadrukkelijk aan dat verenigingen het recht hebben om samen te komen om te discussiëren over politieke

onderwerpen en de handelwijze van overheidsfunctionarissen beoordelen (art. 26)¹⁷, maar in de praktijk zijn hier weinig kanalen voor.

De gemeentewet (art. 57) verplicht de wijkbesturen de “actieve, bewuste en democratische deelname van de buurtbewoners aan de besluitvorming van de wijken te bevorderen.” Dezelfde wet verplicht de gemeenteambtenaren verantwoording af te leggen aan de bewoners van de gemeente, maar ook hiervoor geldt dat er geen kanalen voor zijn en ook geen sanctiemechanismen.

Het gebrek aan functionerende sociale dialoogmechanismen op nationaal niveau in Costa Rica rechtvaardigt de noodzaak van de oprichting van een sociaal-economische adviesraad om enerzijds de regeerbaarheid (politieke stabiliteit) van het land te waarborgen door sociale conflicten te kanaliseren en anderzijds het maatschappelijk middenveld deel te laten aan politieke besluitvorming op sociaal-economisch gebied (verhoogde democratische stabiliteit). Het is ook hard nodig om structuren neer te zetten die in staat zijn consensus te genereren voor een ontwikkelingsstrategie van het land en de sociaal-economische oriëntaties van het regeringsbeleid vast te stellen.

Verhoudingen tussen de politiek en de extraparlamentaire oppositie

Over het algemeen kan gesteld worden dat de verhoudingen tussen het Parlement en het maatschappelijk middenveld zeer beperkt zijn en als ze al bestaan vaak via informele kanalen lopen. De bestaande kanalen worden vrijwel nooit gebruikt, of hebben in elk geval weinig zichtbaarheid in de media en daardoor ook vrijwel geen politieke invloed.

Het maatschappelijk middenveld, en dan met name de *Non-Governmental Organizations* (NGOs) zijn zeer actief en maken vooral gebruik van informele kanalen zoals het aantrekken van media-aandacht of via contacten met individuele Kamerleden. Voor een NGO is het vaak makkelijker tien Kamerleden te beïnvloeden (het minimale aantal dat een wetsvoorstel mag indienen) dan de benodigde 5% van de stemgerechtigde bevolking (ongeveer 130 000) + 1 Kamerlid handtekeningen te verzamelen. Als een NGO de capaciteiten heeft om zoveel mensen te kunnen mobiliseren, dan heeft ze meestal ook de middelen om in het Parlement of bij de regering te lobbyen wat vaak een effectievere strategie is.

Ondanks de zeer grote interne verdeeldheid, de beperkte middelen en slechte organisatie, is het maatschappelijk middenveld in Costa Rica geleidelijk aan een steeds belangrijker politieke factor geworden. Wel is het zo dat de activiteiten van dit maatschappelijk middenveld niet constant zijn, dat wil zeggen dat deze organisaties zich vooral manifesteren rondom politiek gevoelige processen zoals de *Combo del ICE* of de *Free Trade Agreement*. Het maatschappelijk middenveld blijft vooral een reactieve speler, die reageert op incidenten.

Het gebrek aan functionerende sociale dialoogmechanismen op nationaal niveau rechtvaardigt de noodzaak van de oprichting van een sociaal-economische adviesraad om enerzijds de regeerbaarheid (politieke stabiliteit) van het land te waarborgen door sociale conflicten te kanaliseren en anderzijds het maatschappelijk middenveld deel te laten aan politieke besluitvorming op sociaal-economisch gebied (verhoogde democratische stabiliteit).

¹⁷ “Todos tienen derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, ya sea para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios.” (art. 26, *Constitución de la República de Costa Rica*).

Het is ook hard nodig om structuren neer te zetten die in staat zijn consensus te genereren voor een ontwikkelingsstrategie van het land en de sociaal-economische oriëntaties van het regeringsbeleid vast te stellen.

De verdeeldheid van het Parlement waardoor het niet kan komen tot beslissingen heeft vrijwel altijd tot gevolg dat de enige uitweg is een wetsvoorstel te laten beslechten door het door te schuiven naar de Constitutionele Kamer of het organiseren van een referendum. Deze middelen kunnen in zekere zin de druk op de besluitvorming binnen het Parlement verlichten. Het grote nadeel van een referendum is dat er niet over onderhandeld kan worden, dat wil zeggen dat er tussen het “ja” en het “nee”, vanwege de intrinsieke eigenschappen van dit mechanisme, geen ruimte is voor een compromis. De Constitutionele Kamer is bedoeld als een orgaan dat juridisch advies moet geven aan de Uitvoerende en Wetgevende Macht, en wetsvoorstellen moet toetsen aan de Grondwet. De informele ontwikkelingen in het regeringssysteem van Costa Rica hebben ervoor gezorgd dat deze Constitutionele Kamer langzamerhand verworpen is tot een soort Senaat dat de knopen moet doorhakken over belangrijke politieke vraagstukken waar het Parlement zelf niet uitkomt.

In dit kader zou een sociaal-economische raad de druk van het parlement kunnen verlichten door op andere vlakken draagvlak te kunnen creëren en de kloof tussen burger en politiek wellicht te verkleinen, door naast het parlement een parallelle representatieve vorm – van het maatschappelijk middenveld – in te stellen.

De lage participatiegraad impliceert ook een zwak maatschappelijk middenveld en daardoor ook zeer gefragmenteerde sociale eisenstellingen. Het brengt ook de vraag met zich mee of een sociaal-economische raad überhaupt wel levensvatbaarheid zou kunnen hebben, met name vanwege de vraag of een dergelijke instelling representatief kan zijn. Het bestaan van een dergelijke adviesraad is daarna nog geen garantie voor succes want niets garandeert dat de sociale partners dat de regering zijn adviezen serieus zal nemen. De bestaande adviesmechanismen, bijvoorbeeld door de publieke universiteiten, worden door de regering ook niet serieus worden genomen.

De eerste plannen voor de instelling van de sociale dialoog

De interesse voor de sociale dialoog in Costa Rica is vrij recent, en voert terug tot eind jaren '90 – de regeringsperiode van President Rodríguez (1998-2002) –. Tot en met de jaren '80, zoals al eerder uiteen is gezet, was er geen sprake van noodzaak voor de sociale dialoog en waren er zelden sociale conflicten, deels omdat de vakbeweging en het maatschappelijk middenveld sterk verdeeld en ongeorganiseerd was, deels omdat traditionele overlegmechanismen nog goed functioneerden. Vanaf de jaren '90 stagneert de economische groei en de sociale mobiliteit. Het maatschappelijk middenveld wordt steeds actiever en blijkt zelfs in staat de regering te kunnen dwingen, door middel van stakingen en protestacties, bepaalde wetsvoorstellen in te trekken, zoals bleek tijdens het conflict rondom de *Combo del ICE*.

Het beginpunt voor de sociale dialoog was daarom de steeds grotere sociale onrust te bedwingen. Daarnaast waren er vanuit verschillende instanties van het maatschappelijk middenveld signalen dat meer deelname aan de politieke besluitvormingsprocessen gewenst was.

In een rapport van 1994 van het onafhankelijke Costaricaanse onderzoeksinstituut *Programa Estado de la Nación* werd hier ook op gewezen: voor de duurzame ontwikkeling van het land op de lange termijn zijn er meer instellingen nodig voor economische analyse, discussieforums, debatplatformen waaruit concrete voorstellen kunnen komen. De ILO gaf rond die tijd ook duidelijk aan dat de arbeidswetgeving in Costa Rica moest zijn gebaseerd op een breed maatschappelijk consensus.

Tegen deze achtergrond werd een grootschalige dialoog – de *Concertación Nacional* – door President Rodríguez georganiseerd. Om ideeën op te doen bezocht President Rodríguez ook de Nederlandse SER in 2000. Op de achtergrond beïnvloed door de Spaanse ontwikkelingssamenwerkingsorganisaties werden de eerste plannen gemaakt voor de oprichting van een sociaal-economische adviesraad. Via contacten tussen een Costaricaanse coöperatie en leden van de Spaanse *Consejo Económico y Social* reisde in 2003 een grote delegatie, gevormd door vertegenwoordigers van het Costaricaanse maatschappelijk middenveld en de vicepresident van Costa Rica, af naar Spanje.

Hierna volgden vijf jaar van intensieve vergaderingen en onderhandelingen tussen het maatschappelijk middenveld en de politiek over de oprichting van een Sociaal-Economische Raad. Tijdens de regeringsperiode van President Rodríguez zou hier niet veel van terecht komen, maar zijn opvolger, President Pacheco – van dezelfde partij PUSC – toonde ook veel belangstelling voor een dergelijk instituut.

Onder begeleiding van het *Programa Estado de la Nación*, dat faciliterend optrad als mediator en secretariaat van de onderhandelingen tussen de sociale partners, werden er vele discussiebijeenkomsten georganiseerd en werd er zelfs gewerkt aan een gezamenlijk wetsvoorstel.

Guido Barrientos Matamoros, medewerker van de *Programa Estado de la Nación* was vanaf het begin betrokken bij dit initiatief. Hij vertelt dat de Spaanse SER de grootste inspiratiebron vormde voor deze besprekingen, maar dat al heel gauw duidelijk werd dat de instelling aangepast zou moeten worden aan de Costaricaanse context. De organisatiestructuur van de Spaanse SER bleek erg duur en moeilijk te bekostigen, de tweedeling tussen werkgevers en werknemers was niet aangepast aan de realiteit van het maatschappelijk middenveld in Costa Rica, en het zou heel erg moeilijk zijn om onafhankelijke experts aan te kunnen wijzen die deel zouden kunnen uitmaken van de Raad.¹⁸

Binnen het maatschappelijk middenveld was er een zeer brede en langdurige discussie over de oprichting van een Sociaal-Economische Raad. Op een aantal fundamentele punten kon geen overeenstemming worden bereikt. Guido Barrientos noemt de financiering van de Raad, het besluitvormingsproces (meerderheid of consensus), de samenstelling van de Raad en de juridische basis van de Raad (privaat- of publiekrechtelijk) als de vier meest conflicterende punten. Daarbij waren er voortdurend spanningen tussen de werkgeversorganisatie UCAEP en de vakbeweging.

In februari 2005 werd er een twee dagen durende conferentie georganiseerd in San José, met als thema “Sociaal-Economische Raad: instrument voor de sociale dialoog”¹⁹, waar wetenschappers, politici en een groot deel van het maatschappelijk middenveld aan deelnamen, en waar ook de Spaanse SER bij betrokken was. Op aandringen van de voorzitter

¹⁸ Interview met Guido Barrientos Matamoros, *Programa Estado de la Nación*, 01/04/2008.

¹⁹ “*Consejo Económico y Social: instrumento para el diálogo social*”, 2 en 3 februari 2005.

van de Spaanse SER heeft deze conferentie geleid tot de ondertekening van een intentieverklaring door alle sociale partners en werden er nog meer vergaderingen afgesproken om tot een gezamenlijk wetsvoorstel te komen.

De SER-missie

Vrijwel aan het eind van het proces, in oktober 2005, toen duidelijk begon te worden dat de tegenstellingen tussen de sociale partners erg groot waren, werd een delegatie van de Nederlandse SER uitgenodigd, met de bedoeling een soort ‘*second opinion*’ te ontvangen vanuit de Nederlandse SER. Namens de SER reisden de plaatsvervangend algemeen secretaris Steven Duursma en Piet Kroon van het CNV naar Costa Rica, op uitnodiging van de vakcentrale CMTC die contacten onderhield met het CNV.

De hoop bestond dat de delegatie van de SER wellicht tot nieuwe inzichten kon leiden die de vastgelopen onderhandelingen tussen de sociale partners zouden kunnen doorbreken. Veel belangstelling ging uit naar het functioneren van onafhankelijke deskundigen – Kroonleden – binnen de Nederlandse SER (met name die met een band met het CPB en de DNB) en de wijze waarop ministeriële vertegenwoordigers deelnemen aan de werkzaamheden van de Raad. In de Costaricaanse context leek het erg moeilijk haalbaar een dergelijke constructie te verzinnen waarin persoonlijkheden daadwerkelijk onafhankelijk kunnen opereren van de regering. Voor het financieringsstelsel van de Nederlandse SER, via toeslagen op de bijdrage voor de verplichte inschrijving bij een Kamer van Koophandel, bestond eveneens bijzonder veel interesse.

De SER-delegatie heeft gesprekken gevoerd met politici (ministers en oppositieleiders) en met een groot aantal vertegenwoordigers van sociale organisaties, de *Consejo Nacional de Salarios*, NGO's en onderzoeksinstituten. Steven Duursma en Piet Kroon, zoals vermeld in hun verslagen, waren bijzonder pessimistisch over de haalbaarheid van een SER gegeven de politieke context van Costa Rica en de ingewikkelde structurering van het maatschappelijk middenveld. Piet Kroon verwijst met name naar de grote verdeeldheid binnen de politiek en tussen de sociale partners, maar geeft wel aan dat het betrekken van de sociale partners bij de politieke besluitvorming absoluut noodzakelijk is om de groeiende spanningen in de maatschappij tegen te gaan.

Bewust van het feit dat “*Costa Rica zelf zijn eigen invulling moet geven aan de inrichting van een sociaal-economische raad als maatwerkproduct van de specifieke verhoudingen, cultuur en geschiedenis*” heeft de SER zich terughoudend opgesteld, maar desondanks zijn er de volgende adviezen gegeven:

- de raad moet zich beperken tot hoofdzaken, niet het aantal adviezen telt maar de werking van enkele belangrijke;
- het is verstandig om voorzichtig te beginnen (‘eerst oefenen in de heuvels van Duitsland alvorens je te wagen aan de Zwitserse Alpen’); bijvoorbeeld door eerst proberen te komen tot een gezamenlijke analyse van de grootste problemen waar Costa Rica zich voor ziet geplaatst;
- bouw in de wet enige flexibiliteit in, vooral op het punt van de samenstelling;
- versterk de positie van de ‘vrije’ vakbeweging in de marktsector door het wegnemen van oneigenlijke belemmeringen, de ‘vrije’ vakbeweging zal verder alleen een rol van enige betekenis in een raad kunnen spelen wanneer zij, bijvoorbeeld door het toekennen van vergadervergoedingen, enige financiële armslag krijgt voor het aantrekken van deskundige medewerkers.

De mislukking van het initiatief

De besprekingen voor de oprichting van een sociaal-economische adviesraad verliepen gedurende het hele proces zeer moeizaam. Achteraf gezien kan gesteld worden dat de mislukking van dit initiatief vooral te maken heeft met de interne verdeeldheid van de sociale partners. De samenstelling van de Raad, zoals al eerder is aangegeven, bleek een zeer ingewikkelde klus te zijn vanwege de complexiteit van het maatschappelijk middenveld dat wordt gevormd door coöperaties, vrije vakcentrales, de Movimiento Solidarista (bonden die nauw samenwerken met de werkgevers) en Kamers van Koophandel (fungerend als werkgeversbelangenorganisatie). Als de vakbeweging minder verdeeld was geweest dan had deze de regering wellicht voor een onvoldongen feit kunnen stellen en de instelling van een SER kunnen afdwingen.

De onderhandelingen voor de oprichting van een SER kwamen abrupt tot een einde toen Eugenio Pignatano, één van de belangrijkste voortrekkers van het initiatief vanuit de Kamers van Koophandel, overleed. Hierdoor ontstond er een machtsstrijd binnen de Kamers van Koophandel, met name tussen de Industriekamer en de Handelskamer. Dit had tot direct gevolg dat de Kamers van Koophandel zich steeds terughoudender begonnen op te stellen, en zich uiteindelijk terugtrokken uit de besprekingen.

Het gebrek aan politieke wil van de huidige regering is eveneens een belangrijke factor van de mislukking van dit initiatief. Het plan voor de oprichting van een SER werd enthousiast gesteund door President Pacheco, maar die werd over het algemeen gezien als een zeer zwakke leider en had ook geen Kamermeerderheid. Politieke steun kwam ook vanuit de linkse oppositiepartij PAC, waarvan de Presidentskandidaat Otton Solís op het nippertje de presidentsverkiezing van Oscar Arias verloor. Het wegvallen van de steun van deze twee spelers – President Pacheco moest in 2006 aftreden en de PAC wordt gezien als een zeer radicale linkse partij waar geen enkele andere partij zaken mee wil doen – kan daarom gezien worden als een belangrijke reden voor de mislukking van het initiatief.

Na het aftreden van President Pacheco werd in 2006 Oscar Arias, van de sociaal-democratische PLN, tot President gekozen. Vanaf het begin was duidelijk dat Oscar Arias geen steun zou verlenen aan de oprichting van een SER, argumenterende dat Costa Rica meer behoefte heeft aan leiderschap dan aan consensus en overleg en dat een kostbaar instituut als een SER de rol van het Parlement zou ondermijnen. Guido Barrientos is de opvatting aangedaan dat “het idee van sociaal overleg tegenstrijdig is met de regeerstijl van Oscar Arias.”

Het initiatief tot oprichting werd daardoor ingehaald door de politieke ontwikkelingen. De ratificatie van het *Free Trade Agreement* met de Verenigde Staten heeft de arbeidsverhoudingen nog meer gepolariseerd. De regeringspartij PLN zal daarom niet meewerken aan wetgeving in de richting van de bevordering van de sociale dialoog. Daarbij wordt de agenda van het Parlement volkomen in beslag genomen door de implementatiewetgeving van het *Free Trade Agreement*.

Blik op de toekomst

De discussies rond de oprichting van een Sociaal-Economische Raad kwamen op een verkeerd moment – de tijd was er niet rijp voor –. Het gebrek aan politieke wil is onvoldoende

in beschouwing genomen door de sociale partners. Daarbij moet niet worden vergeten dat de sociale dialoog in diskrediet was gekomen door de mislukkingen van eerdere consultatieprocessen – met name de *Concertación Nacional* van President Rodríguez –. Ook het politieke pact tussen de voormalige presidenten Figueres en Calderón dat gesloten werd tijdens de jaren '80 en dat neerkwam op een hervorming van het kiesstelsel in het voordeel van de twee politieke partijen PLN en PUSC heeft de sociale dialoog een slechte naam gegeven bij grote delen van de bevolking²⁰.

De verdeeldheid tussen de sociale partners leidde uiteindelijk tot een vrij absurde situatie waardoor er niet één maar twee wetsvoorstellen voor de oprichting van een SER zijn ingediend bij het Parlement. De afspraak was dat toenmalig President Pacheco, als er eenmaal een akkoord was bereikt tussen de sociale partners, zelf het wetsvoorstel zou indienen. Echter, ongeduldig geworden over de traagheid van de onderhandelingen van het wetsvoorstel tot oprichting van een SER heeft één van de sociale partners het wetsvoorstel in onderhandeling, via politieke contacten met de PAC, zelfstandig ingediend bij het Parlement. Hierna heeft President Pacheco een nieuwere versie van datzelfde wetsvoorstel ingediend bij het Parlement.

Het wetsvoorstel dat door President Pacheco was ingediend (N. 16.158) werd behandeld in de Kamercommissie Economische Zaken en is in juli 2006 gearchiveerd. Het andere wetsvoorstel (N. 16.158) staat nog steeds op de agenda van de Kamercommissie Sociale Zaken, maar zal door de overvolle politieke agenda op de korte termijn niet meer aan bod komen. Vanwege de interne procedures van het Parlement kan dit wetsvoorstel pas in februari 2010 worden gearchiveerd.

Het is echter niet waarschijnlijk dat dit wetsvoorstel zal worden aangenomen omdat de PAC, de enige voorstander van dit project, geen meerderheid hiervoor zal kunnen vinden. Om het nog ingewikkelder te maken kunnen Kamerleden in Costa Rica niet direct herkozen worden. De huidige Kamerleden van de PAC kennen de voorgeschiedenis van dit wetsvoorstel niet.

In juni 2006 heeft een voormalig Kamerlid voor de PAC twee vergaderingen georganiseerd met sociale partners om hun mening te horen over dit wetsvoorstel, waaruit bleek dat er weinig animo meer blijkt te zijn voor de oprichting van een SER. De vakbeweging en de NGO's blijven geïnteresseerd maar de Kamers van Koophandel verzetten zich hier nu tegen. Volgens Carlos León, fractiemedewerker van de PAC, komt dit omdat de Kamers van Koophandel veel informele contacten onderhouden met politieke partijen. Ook de coöperaties hebben veel invloed binnen de grotere politieke partijen. De PAC blijft zeer geïnteresseerd in dit project, en heeft het zelfs genoemd als “discussieprioriteit” in twee brieven die aan President Oscar Arias zijn verzonden in november 2007 en maart 2008²¹.

Op korte termijn lijkt de oprichting van een sociaal-economisch adviesorgaan in Costa Rica uitgesloten. Er is geen politiek draagvlak voor en daarvoor is het maatschappelijk middenveld te verdeeld. Het *Programa Estado de la Nación* laat weten al bijna een jaar niets meer te hebben gehoord over dit proces en zal geen eigen initiatief meer nemen, tenzij het nadrukkelijk gevraagd wordt door de sociale partners.

Toch blijft de noodzaak voor een sociale dialoog nog steeds bestaan vanwege de blijvende spanningen in de samenleving en de voortdurende situaties die het parlement niet kan

²⁰ Interview met Jean-Paul Vargas, Universiteit van Costa Rica, 02/06/2008.

²¹ Interview met Carlos León, fractiemedewerker PAC, 01/04/2008.

oplossen. Er is een grote behoefte aan alternatieve kanalen voor dialoog en overleg, maar hiervoor lijkt de versterking van het maatschappelijk middenveld en vooral de verhoging van de participatiegraad een vereiste. Gekeken zou moeten worden naar middelen om de institutionele capaciteit van de vakbeweging te vergroten en de versterking van bestaande overlegkanalen.

3.3.2 De SER-missies naar Bolivia

Sociaal-economische context

De Republiek Bolivia, genoemd naar de Zuid-Amerikaanse vrijheidsstrijder Simón Bolívar, ligt midden in het Andesgebied en heeft geen kustlijn. Het is het land met de grootste inheemse bevolking. Van de 9,1 miljoen inwoners zijn ruim 70% van de bevolking *indigenas*. Officiële talen zijn naast Spaans de indiaanse talen Quechua en Aymara.

Sinds de onafhankelijkheid van Spanje in 1825 heeft Bolivia bijna twee derde van zijn grondgebied verloren. De kustprovincie Atacama werd in 1879 veroverd door Chili. Een groot gedeelte van het Amazonegebied viel in handen van Brazilië in 1867 en in 1903. De zuidelijke Chacoprovincie werd overgenomen door Paraguay in 1938. Alleen met Chili heeft Bolivia tot op heden een vijandige relatie. De Chileense kustoorlog – *guerra del Pacífico* – heeft het land zijn toegang tot de zee ontnomen, waardoor export en deelname aan de internationale handel ernstig worden belemmerd. Het Boliviaanse volk koestert nog steeds veel haat tegenover Chili, waar overigens door de machthebbers handig gebruikt van wordt gebruikt. De Boliviaanse regering wijst de voorstellen voor een vrije toegang tot een Chileense haven af. Het land eist een soevereine kust. Hiervoor is echter de instemming van Peru nodig is, maar Peru wil haar grens met Chili niet verliezen. De ingesloten ligging van Bolivia is vooral problematisch voor de export van gas. In 2005 stuurde Bolivia een petitie naar de Verenigde Naties, “de langste brief ter wereld” (140 km) om deze situatie aan te kaarten.

Ondanks de indrukwekkende hoeveelheid grondstoffen is Bolivia het armste land van Latijns-Amerika. Door de geschiedenis heen werd de rijkdom aan bodemschatten systematisch gekaapt door buitenlandse mogendheden waardoor de bevolking hiervan niet heeft kunnen profiteren. Tijdens de koloniale periode was de mijnstad Potosí een van de rijkste steden ter wereld en een belangrijk handelscentrum. De enorme hoeveelheden zilver die daar zijn gevonden zijn toen feitelijk weggeroofd door de Spaanse kolonisten. Hetzelfde gebeurde hierna met de tinvoorraden gedurende de negentiende eeuw.

Recentelijk zijn in de oostelijke departementen van Bolivia grote gasvoorraden gevonden. De plannen van toenmalig President Gonzalo Sánchez de Lozada om gas te exporteren via een haven in aartsvijand Chili waren aanleiding tot grootschalige protesten en wegblokkades, die in oktober 2003 – “Zwarte Oktober” – leidden tot zijn gedwongen vlucht uit het land.

De economische situatie van Bolivia is aanhoudend slecht. Ondanks de relatief hoge economische groei (4,6% in 2006) leeft meer dan 40% van de bevolking onder de armoedegrens. In de *Human Development Index* scoort Bolivia dan ook zeer laag (0,692). Tussen de verschillende bevolkingsgroepen bestaan grote inkomensverschillen. De armoede raakt vooral de indiaanse bevolking op het platteland en in de buitenwijken van de grote steden, terwijl de blanke elite in de steden een veel hoger ontwikkelingsniveau kent.

Bolivia kent grote sociale en politieke instabiliteit. Sociale mobilisaties hebben geleid tot het gedwongen aftreden van twee presidenten in 2003 (Gonzalo Sánchez de Lozada) en 2005 (Carlos Mesa). Directe aanleidingen van deze opstanden waren de gasproblematiek en een belastingswet waartegen veel weerstand bestond. De daadwerkelijke achtergrond is de aanhoudende armoede, de uitzichtloze situatie en de corruptie van de traditionele politieke partijen.

De erradicatie van de cocateelt door de vorige regeringen, ondersteund door de Verenigde Staten, is een van de belangrijkste oorzaken van de sociale spanningen in het land. De cocateelt is voor veel boeren de enige manier van overleven. Deze ontevredenheid is de achtergrond van de opkomst van de huidige President Evo Morales die oorspronkelijk vakbondsleider van de cocaboeren was.

Sinds de ontdekking van gasvoorraden in het Oosten van het land streven de rijkere departementen naar meer autonomie om te kunnen profiteren van de opbrengst van het gas. Het is het gevolg van de bestaande tegenstelling tussen het rijkere Oosten (het departement Santa Cruz) en het de armere laagvlakte in het Westen. President Evo Morales is voorstander van een formule waarbij de Staat de gasproductie en export in handen heeft. Dit heeft al geleid tot nationalisering en bezettingen door het leger van de gasindustrie.

De interne verdeeldheid en de enorme sociale onvrede van het land is zo groot dat het risico van een burgeroorlog altijd aanwezig is. De regering heeft dat tot nu toe kunnen afwenden. Bolivia kent een confrontatiecultuur waarin de belangrijkste sociale actoren de vakcentrale *Central Obrera Boliviana*, de *movimientos sociales* (sociale bewegingen), coöperaties van cocaboeren, mijnwerkers en onderwijzers, en de onafhankelijkheidslobby van het departement Santa Cruz zijn. Deze organisaties hebben een grote mobilisatiecapaciteit en zijn in staat het land volledig te paralyseren.

Politieke context

Vergeleken met andere Latijns-Amerikaanse landen is de democratische overgang in Bolivia erg vroeg maar misschien wel één van de ingewikkeldste. Drie opeenvolgende presidentiële verkiezingen (1979, 1980 en 1981) zijn niet voldoende om een duidelijke winnaar aan te wijzen. Hierop besluit generaal García Meza besluit dat het voldoende is en stelt een zeer repressief regime in, naar Argentijns model, maar vanwege grote economische problemen (oplopende buitenlandse schuld en inzakkende tinkoersen) zijn de militairen in 1982 gedwongen de macht terug te geven aan de bevolking.

De eerste burgerpresident Hernán Siles Suazo, onder druk van de machtige vakcentrale *Central Obrera Boliviana* (COB), stemt in met hoge salarisverhogingen, wat een dramatische stijging van de inflatie tot gevolg heeft. In 1985 komt President Paz Estensorro, leider van de nationale revolutie van 1952, aan de macht en past een streng stabiliserend economisch beleid toe dat succesvol is.

Dit “neoliberale” regeringsbeleid wierp in eerste instantie zijn vruchten af maar bleek niet in staan te zijn de aanhoudende armoede niet terugbrengen, vooral binnen de indiaanse bevolkingsgroep. De Boliviaanse politiek wordt gedurende de afgelopen decennia gedomineerd door twee strijdige agenda’s. Gedurende de jaren ’90 zetten de MAS en andere

sociale bewegingen steeds meer in op een noodzakelijke nieuwe Grondwet waarin de rechten van in het bijzonder de *indigenas* beter beschermd worden, met steeds grotere protestacties. De rijkere departementen in het Oosten van het land (Santa Cruz, Tarija, Beni, Pando) vragen en lobbyen voor een distributie van de opbrengsten van de gasvoorraden op departementaal en niet op nationaal niveau. Aan de ene kant bevinden zich de sociale bewegingen die pleiten voor de rechten van de *indigenas*, liberalisering van de cocateelt en economische ontwikkeling van de westelijke hoogvlakte. Aan de andere kant bevinden zich de departementen van het Oosten van het land die pleiten voor meer autonomie. De gasproblematiek is een van de belangrijkste twistpunten tussen deze twee groepen (Petri, 2006).

De vraag naar verdere decentralisering van de overheid leidde tijdens de jaren '90 tot de aanneming van twee nieuwe wetten: de *Ley de Participación Popular* (1994) en de *Ley de Descentralización Administrativa* (1995). Deze wetten gaven de gemeentes een grotere autonomie en vooral meer fondsen voor lokale ontwikkeling. Ook werd het mogelijk voor de lokale bevolking en NGO's om deel te nemen aan de politieke besluitvorming door middel van participatieve mechanismen. Dit proces heeft bij de armere *indigenas* op lokaal niveau het bewustzijn gecreëerd dat zij in staat zijn politieke verantwoordelijkheden te dragen en heeft bijgedragen aan de opkomst van de *Movimiento al Socialismo* (MAS) van Evo Morales.

De gasproblematiek, die in 2003 nog leidde tot het gedwongen vertrek van President Gonzalo Sánchez de Lozada, blijft de politieke agenda domineren. Zijn opvolger Carlos Mesa organiseert een referendum over de gaskwestie, maar dit leidde niet tot een concrete besluitvorming over dit zeer explosieve onderwerp. Als reactie op de aanhoudende druk vanuit Santa Cruz besluit President Carlos Mesa in 2005, als een soort noodoplossing, de directe verkiezing van de prefecten van de departementen in te stellen om de aandacht van de gasproblematiek af te leiden. Dit is voor de lobbygroepen in Santa Cruz echter onvoldoende, die nu openlijk autonomie eisen.

Tegen deze sterk gepolariseerde achtergrond vinden de vervroegde presidentsverkiezingen, van december 2005 plaats, na de overgangsregering van President Rodríguez. Tegelijkertijd worden ook de parlementsverkiezingen en de eerste prefectverkiezingen gehouden. De winnaar van de Presidentsverkiezingen is Evo Morales die overtuigend wint met een absolute meerderheid van de stemmen (53,7%), wat uniek is in de constitutionele geschiedenis van Bolivia. De parlementsverkiezingen en de prefectenverkiezingen geven echter een veel genuanceerder beeld. De traditionele politieke partijen (vooral de MNR en de MIR die het land sinds de democratische overgang hebben geregeerd) lijden enorme verliezen maar de MAS van Evo Morales behaalt geen regeringsmeerderheid waardoor onderhandelingen met de oppositie noodzakelijk is. De prefectenverkiezingen worden slechts in drie van de negen departementen gewonnen door de MAS waardoor afstemming tussen regering en departementen ernstig bemoeilijkt wordt.

De verwachtingen van de regering van Evo Morales zijn hooggespannen. Hoewel hij een verdediger is van de rechten van de *indigenas* is hij vooral een vakbondsleider en heeft tijdens de eerste jaren van zijn regering moeite zich aan te passen aan zijn nieuwe positie als regeringsleider. Belangrijke economische hervormingen blijven uit. De prioriteit van Evo Morales is het opstellen van een nieuwe Grondwet. Tegelijkertijd houdt de autonomielobby van Santa Cruz zich niet ongeroerd en organiseert een petitie om een referendum over departementale autonomie af te dwingen.

Op 2 juli 2006 worden er gelijktijdig de verkiezing van een Constituerende Vergadering gehouden (belast met het opstellen van een nieuwe Grondwet) – het stokpaardje van de MAS en de sociale bewegingen – en een referendum over departementale autonomie – naar aanleiding van de petitie van de autonomielobby –. Deze ontwikkeling doet feitelijk recht aan de twee agenda's van de twee belangrijkste machten in het land: Santa Cruz en de MAS. De gespannen politieke en sociale verhoudingen zijn dankzij deze verkiezing tijdelijk verlicht. Hiermee is echter het probleem – een oplossing te vinden voor de complexe *indigenas*-, gas- en autonomie vraagstukken – vooruit geschoven in de tijd (Petri, 2006).

De uitslag van deze gelijktijdige verkiezingen is verrassend. De MAS consolideert zijn positie als belangrijkste politieke macht in het land door 50,7% van de stemmen te krijgen in de verkiezing voor de Constituerende Vergadering – iets minder dan tijdens de nationale verkiezingen van 2005 –, maar krijgt een belangrijk mandaat mee: het meenemen van het autonomie vraagstuk in de nieuwe Grondwet. Hoewel maar 42,5% van de bevolking voor departementale autonomie stemt, is de steun voor autonomie in de vier oostelijke departementen veel groter met resultaten van boven de 60%.

Het wordt al heel gauw duidelijk dat deze Constituerende Vergadering het centrum zou worden van de tegenstellingen tussen de MAS en Santa Cruz. Het lage competentieniveau van de leden van deze Vergadering is zorgwekkend. Vanwege de vereiste tweederde meerderheid slaagt de ernstig verdeelde Vergadering er na bijna twee jaar niet in om een gemeenschappelijk voorstel voor een nieuwe Grondwet te formuleren. De MAS blijft zich verzetten tegen vooral fiscale autonomie voor Santa Cruz. Santa Cruz kan zich niet vinden in de voorgestane inrichting van het land waarbij een constitutionele plaats wordt gegeven aan de traditionele regeringsvormen en rechtssystemen van de *indigenas*-bevolking.

De politieke situatie is alleen maar ingewikkelder geworden. In de Constituerende Vergadering is er uiteindelijk een voorstel voor een nieuwe Grondwet aangenomen die alleen wordt gesteund door de regeringspartij MAS. De oppositie, die gedeeltelijk de belangen van Santa Cruz behartigt, heeft dit voorstel niet gesteund. Strikt legaal gezien kan deze Grondwet niet geldig zijn omdat deze niet met de vereiste tweederde meerderheid is aangenomen en formele procedures niet zijn gevolgd. Aan de andere kant hebben bijna twee jaar onderhandelingen uitgewezen dat een dergelijke meerderheid vrijwel onmogelijk is. Dit grondwetsvoorstel moet nu nog door middel van een referendum aan het volk worden voorgelegd voor ratificatie²².

In deze Grondwet is het autonomie vraagstuk niet opgelost. De bevoegdheden en de autonomie procedure van de afzonderlijke departementen zijn niet duidelijk geregeld. Daarbij zijn er nieuwe vormen van autonomie geïntroduceerd zoals regionale, gemeentelijke en *indigenas* autonomie die dwars door de departementen gaan. Santa Cruz en enkele andere oostelijke departementen hebben op eigen initiatief nu autonomiestatuten opgesteld en daar referenda over georganiseerd. Deze referenda zijn formeel strijdig met de Grondwet en Evo Morales heeft er alles aan gedaan om ze te voorkomen. De bevolking van Santa Cruz heeft echter massaal voor het autonomiestatuut gestemd (85,6%) en de departementale regering heeft nu de autonomie feitelijk uitgeroepen. Deze ontwikkelingen zorgen voor grote spanningen tussen de regering en de departementen. De toekomst is moeilijk te voorspellen maar de kans bestaat dat de regering besluit het leger in te zetten wat kan leiden tot zeer gewelddadige repressieve acties.

²² International Crisis Group, "Bolivia: Rescuing the New Constitution and Democratic Stability", *Crisis Group Latin America Briefing N.18*, 19 juni 2008

Recente geschiedenis van de sociale dialoog

Bolivia kent geen sociale dialoogcultuur. In de recente geschiedenis zijn er weinig voorbeelden te geven van consultatie van het maatschappelijk middenveld, in welke vorm dan ook. De verhoudingen tussen de politiek en de extraparlamentaire oppositie worden gekenmerkt door sociale opstanden, spontane bewegingen en vaak gewelddadige protestacties. In de Boliviaanse confrontatiecultuur is nieuw beleid vaak het begin van een probleem in plaats van een oplossing.

Wel bestaan er mechanismen voor participatieve democratie die het op gemeentelijk niveau mogelijk maken voor de bewoners van een bepaalde wijk invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. De enige bekende vorm van sociale dialoog zijn de enkele conjuncturele akkoorden – regeerbaarheidpacten – tussen politieke partijen, naar aanleiding van sociale conflicten en opstanden. In sommige gevallen zijn hier sociale actoren bij betrokken geweest, waarbij de Katholieke Kerk als bemiddelaar optrad.

De afwezigheid van de sociale dialoog heeft te maken met de sterk gepolariseerde samenleving waarin veel tegenstrijdige belangen door elkaar heen lopen. De belangrijkste tegenstellingen zijn die tussen arm en rijk, tussen blanken en indianen, tussen platteland en stad en tussen oost en west. Daarnaast zijn er een groot aantal sectorale belangengroepen zoals cocaboeren en mijnwerkers met hele specifieke eisenstellingen.

De interactie tussen al deze belangen is een voedingsbodem voor sociale onrust en potentieel zeer explosieve situaties. De grote culturele tegenstellingen tussen Santa Cruz en de westelijke hoogvlakte is eveneens een obstakel voor de totstandkoming van de sociale dialoog. De huidige sociale en politieke verhoudingen zijn totaal niet in evenwicht, wat problematisch kan zijn voor de onderhandelingen in een eventuele sociaal-economische adviesraad. De regeringspartij MAS is een beweging van allerlei soorten vakcentrales, belangenorganisaties en indianenbewegingen, die intern sterk verdeeld is. De MAS is dus eigenlijk geen politieke partij maar een losse confederatie van maatschappelijke organisaties. Er bestaat tevens grote rivaliteit tussen de MAS en de machtige vakcentrale COB wat de situatie erg ingewikkeld maakt.

Gesteld kan worden dat er onder de organisaties van het maatschappelijk middenveld geen visie van het algemeen belang bestaat. De complexiteit van de samenleving en de omvang van de problemen zijn bijzonder groot en het is niet waarschijnlijk dat daar op de korte termijn een oplossing voor gevonden wordt. Gedurende de afgelopen decennia zijn de spanningen tussen de verschillende belangengroepen alleen maar opgelopen.

De SER-missies

De belangstelling voor de sociale dialoog in Bolivia is voornamelijk afkomstig van de huidige President Evo Morales. Voor zijn presidentschap is hij op eigen initiatief bij de Nederlandse SER op bezoek geweest in 2004 om informatie te ontvangen over de Nederlandse overlegeconomie. Rond die tijd hebben er ook gesprekken plaatsgevonden met de Spaanse

*Consejo Económico y Social*²³. In oktober 2005 is er in de Boliviaanse stad Cochabamba een discussiebijeenkomst georganiseerd over het instellen van een sociaal-economische raad. Hierbij waren o.a. aanwezig de assistent-generaal van de Verenigde Naties José Antonio Ocampo en vertegenwoordigers van de sociaal-economische adviesraden van Brazilië en Spanje²⁴. In 2006 zijn er vanuit UNDP vervolgbijeenkomsten georganiseerd.

Toen Evo Morales inmiddels als President was gekozen, heeft hij de afspraak gemaakt met toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Ben Bot dat Bolivia en Nederland technische assistentie zouden nastreven bij het instellen van een sociaal-economische raad. In dat kader is twee maal een SER-delegatie naar Bolivia gegaan om concrete invulling aan deze afspraak te geven. Hierbij wordt onderstreept dat de uitnodiging van de SER-delegatie nadrukkelijk van Evo Morales zelf afkomstig was. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de missies gefinancierd.

De eerste SER-missie naar Bolivia vond plaats van 24 tot en met 28 april 2006. De delegatie bestond uit plaatsvervangend algemeen secretaris Steven Duursma namens het SER-secretariaat, Peter Gortzak namens de vakbeweging, Mathieu Korten namens DECP en Frits van der Wal namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het bezoek werd ondersteund en voorbereid door het personeel van de Nederlandse ambassade in La Paz. De SER-delegatie heeft voor vertrek in Nederland de nodige mensen gesproken om zich voor te bereiden op de werkreis. In Bolivia zijn er vijf dagen lang gesprekken gevoerd met een groot aantal politici en ex-politici, vakbondsleden, vertegenwoordigers van de Kamers van Koophandel, vertegenwoordigers van ontwikkelingsorganisaties, wetenschappers, ambtenaren en verscheidene maatschappelijke organisaties.

De delegatie heeft zowel in La Paz als in Santa Cruz gesprekken gevoerd. De volgende onderwerpen en vragen zijn hier o.a. aan de orde gekomen, zoals in de rapportage van Steven Duursma wordt vermeld:

- In Bolivia zal men moeten kiezen tussen een onafhankelijke adviesraad die formeel losstaat van de regering (invloedrijk, maar met volledige respectering van het primaat van regering en parlement) en een raad waarin de civil society en de regering met elkaar onderhandelen en waarbij de raad zelfs beslissingsbevoegdheid kan hebben. Het eerste model kennen we in West-Europa, in Brazilië is men meer in de richting van het tweede model gegaan.
- Welke plaats moeten regeringsvertegenwoordigers hebben in de raad? Indien zij lid worden, is feitelijk niet meer sprake van een onafhankelijke adviesraad. Ministeriële vertegenwoordigers met de rol van waarnemer zijn wel goed verenigbaar met het karakter van een onafhankelijke adviesraad.
- Hoe kom je tot een zo representatief mogelijk samengestelde raad? In welke mate bieden organisaties van ondernemers en vakbeweging voldoende draagvlak? Welke andere organisaties van de civil society kunnen het draagvlak versterken? Kan in de raad plaats worden ingeruimd voor onafhankelijke deskundigen uit de academische wereld?
- Hoe kan de raad een naar de Boliviaanse samenleving toe open en transparante werkwijze ontwikkelen en hoe kan een goede relatie van de vertegenwoordigers van de organisaties met hun achterbannen worden ingevuld?
- Hoe kan een internationale oriëntatie van de raad worden gestimuleerd? Is het meteen instellen van een vaste commissie voor internationale sociaal-economische betrekkingen een goede gedachte?

²³ “Perú, Venezuela, Colombia, Bolivia y Ecuador tendrán su propio Consejo Económico y Social (CES)”, 4 november 2004, <http://www.lukor.com/not-mun/americas/0411/04145851.htm>.

²⁴ “Inician debates para formar Consejo Económico Social”, 20 oktober 2005, http://www.lostiempos.com/noticias/20-10-05/20_10_05_eco7.php.

- Hoe kan in een toekomstige raad een goede regionale balans worden gevonden? Moet gedacht worden aan een getrapte vertegenwoordiging vanuit de negen departementen of is het beter binnen de vertegenwoordiging van de nationale organisaties een evenwichtige regionale verdeling na te streven?
- Heeft het voordelen om de raad een neutrale vestigingsplaats te geven i.v.m. de regionale tegenstellingen in Bolivia? Sucre wordt in dit verband wel genoemd.
Of moet veel zwaarder wegen dat de raad daar gehuisvest wordt waar de sociaal-economische discussies zich voltrekken in regering, parlement en ministeries, dus in La Paz?
- Is het wenselijk om na het instellen van een nationale sociaal-economische raad ook in een of meer departementen over te gaan tot het instellen van een regionale raad?
- Hoe kan de raad zich verzekeren van onafhankelijke deskundigheid welke feitelijke analyses verschaft die door alle leden van de raad als uitgangspunt worden aanvaard? Kan de relatie tussen de raad en UDAPE daarbij op een speciale wijze worden vormgegeven (bijvoorbeeld doordat de directeur van UDAPE waarnemer wordt in de raad en de raad een bevoegdheid krijgt om binnen grenzen zelf onderzoeksopdrachten aan UDAPE te verstrekken)? Kan hier ook een rol worden gegeven aan de centrale bank van Bolivia?

De algemene balans van deze missie is door de leden van de delegatie als zeer positief ervaren. In Bolivia bestaat er een relatief groot draagvlak voor het instellen van een sociaal-economische raad, al is men zich ervan bewust dat daar nog een concrete invulling aan gegeven moet worden die aangepast is aan de Boliviaanse context. De bezorgdheid bestond dat Evo Morales onder de negatieve invloed van Hugo Chávez en Fidel Castro zou gaan regeren.

Wat opviel was de extreem grote verdeeldheid in het land en de vijandigheid tussen de verschillende organisaties, in het bijzonder tussen de toenmalige leider van de vakcentrale COB Jaime Solares en Evo Morales. De werkgevers beklagden zich over de moeizame samenwerking met de regering. De grote cultuurverschillen tussen Santa Cruz en Bolivia waren ook opvallend. Er is grote onenigheid over het economische beleid, vooral wat de nationalisatie van de aardgasindustrie en de departementale autonomie betreft.

Blik op de toekomst

Kort na het bezoek van de SER-delegatie heeft Evo Morales het *United Nations Development Program* (UNDP) gevraagd om financiële steun voor de oprichting van een Sociaal-Economische Raad. Hierna is er vanuit UNDP en de Nederlandse ambassade in La Paz geen actie meer ondernomen omdat de discussie over de institutionele inrichting van de Raad in de Constituerende Vergadering, die in juli met haar werkzaamheden zou beginnen, gevoerd zou moeten worden.

Wel is er van 13 tot en met 15 juni 2006 in La Paz, als vervolg op eerdere oriënterende besprekingen, een internationale discussiebijeenkomst door het *United Nations Economic and Social Council* (ECOSOC) georganiseerd over de plannen voor oprichting van een Boliviaanse Sociaal-Economische Raad²⁵. Hierbij waren experts op het gebied van de sociale dialoog en vertegenwoordigers van sociaal-economische raden uit Brazilië, Spanje en Nederland aanwezig. Namens de SER was Steven Duursma aanwezig. Deze bijeenkomst had als doel informatie uit te wisselen en te reflecteren over de institutionele inrichting van een sociaal-economische adviesraad in Bolivia, in het kader van de verkiezing van de

²⁵ United Nations Economic and Social Council, "Examen del Programa de las Naciones Unidas de de administración pública y finanzas", 16 januari 2007, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan025332.pdf>

Constituerende Vergadering in juli van dat jaar. Van Boliviaanse zijde werden uitgewerkte voorstellen op tafel gelegd, die van commentaar konden worden voorzien.

Het idee van Evo Morales was de werkzaamheden van de adviesraad gelijktijdig met de werkzaamheden van de Constituerende Vergadering te laten beginnen²⁶, zodat deze die van advies zou kunnen dienen over de macro-economische oriëntaties in de nieuwe Grondwet. De uiteindelijke grondwettelijke status van de Sociaal-Economische Raad zou ook in de nieuwe Grondwet geregeld moeten worden.

Van dit voornemen is niets terecht gekomen. De complexiteit van de gang naar de Constituerende Vergadering en de moeizame onderhandelingen daarin hebben zeker een rol gespeeld. Het uiteindelijke grondwetsvoorstel van de Constituerende Vergadering wordt alleen gesteund door de MAS en is dus niet met de benodigde twee derde meerderheid aangenomen. In dit grondwetsvoorstel²⁷ wordt niet verwezen naar een sociaal-economische raad. Recentelijk zijn er in de media en in de toespraken van de President geen verwijzingen meer geweest naar dit voorstel. Er kan vanuit worden gegaan dat de geïnstitutionaliseerde sociale dialoog nog steeds de belangstelling heeft van de President maar dat het in de huidige politieke context geen agendaprioriteit meer is.

In het autonomiestatuut van het departement Santa Cruz – dat strikt juridisch illegaal is – wordt wel verwezen naar een dergelijke adviesraad. Art. 59 van het statuut van Santa Cruz²⁸ stelt een sociaal-economische raad in die belast is met de “analyse en *follow-up* van de arbeids-, sociaal-economische en productieve situatie in het autonome departement Santa Cruz en het formuleren van voorstellen voor het regeringsbeleid”. Deze Raad heeft vijf partijen, met een gelijk aantal zetels voor de departementale regering, de departementale vakcentrale *Central Obrera Departamental* (COD), de werkgeversorganisatie *Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz* (FEPSC), de vakvereniging *Federación de Profesionales de Santa Cruz* (FPSC) en de Vereniging van Gemeentes van Santa Cruz. Het is onduidelijk of het autonomiestatuut van Santa Cruz daadwerkelijk toegepast zal worden.

Het hoofdkantoor van UNDP in Bolivia laat weten dat er enkele gesprekken zijn geweest tussen die organisatie en de Boliviaanse regering maar dat er tot op heden geen concrete actie is ondernomen met betrekking tot de oprichting van een Sociaal-Economische Raad.

²⁶ “El gobierno propone crear un Consejo Económico y Social para la Constituyente con recursos de la ONU”, 4 mei 2006, <http://www.redbolivia.com/noticias/Pol%EDtica/14579.html?search=unfpa>

²⁷ *Nueva Constitución Política del Estado* (propuesta del MAS)

²⁸ *Estatuto del Departamento Autónomo de Santa Cruz*

IV. Inventarisatie en beoordeling van de sociaal-economische raden in Midden- en Zuid-Amerika die lid zijn van de AICECIS

Een groot aantal van de reeds bestaande sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika is lid van de Internationale Vereniging van SERren AICESIS. Aanleiding van deze studie is de beperkte informatie over de leden van de AICESIS, en in het bijzonder over de Latijns-Amerikaanse leden. De AICESIS heeft 57 leden waarvan zes afkomstig uit Latijns-Amerika. Onder de categorie “geassocieerde leden” vallen alle infra-nationale en supra-nationale raden. Daarnaast hebben recentelijk twee Raden lidmaatschap aangevraagd van de AICESIS.

Op basis van de op internet en in andere bronnen beschikbare informatie, zal dit hoofdstuk de sociaaleconomische adviesraden in Midden- en Zuid-Amerika die lid zijn van de AICESIS beoordelen op hun samenstelling, functioneren, doelstelling en politieke zichtbaarheid. Geprobeerd is een duidelijk beeld te geven van het soort organisaties dat lid is van de AICESIS, om zo de kennis van de SER op een hoger niveau te brengen.

Achtereenvolgens zullen de (4.1) volwaardige leden, (4.2) geassocieerde leden en (4.3) de kandidaat-leden van de AICESIS afkomstig uit Latijns-Amerika behandeld worden. Een vergelijking van deze raden zal in hoofdstuk zeven (VII.) gemaakt worden.

4.1 Volwaardige leden

De “volwaardige” Latijns-Amerikaanse leden van de AICESIS die hier achtereenvolgens besproken zullen worden zijn de (4.1.1) *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* van Brazilië, de (4.1.2) *Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos* van Mexico, de (4.1.3) *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES)* van Nicaragua en de (4.1.4) *Consejo de Economía Nacional* van Venezuela.

4.1.1 *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brazilië)*

De *Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social* van Brazilië is pas in 2003 opgericht (wet 10.683) met als hoofddoel de dialoog tussen de regering en het maatschappelijk middenveld te bevorderen, om zo de ontwikkeling van het land te stimuleren en, met het oog op de lange termijn, “de regering te oriënteren vanuit de samenleving.”²⁹ De oprichtingsverklaring³⁰ van de Raad verwijst naar Europese voorbeelden en ervaringen (Spanje, Portugal, Italië, Duitsland, Oostenrijk en Nederland).

Binnen het Ministerie van de President van Brazilië is een speciale afdeling in het leven geroepen, de *Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República* die belast is met de coördinatie van de betrekkingen tussen de regering en de Raad, en ook ondersteunende diensten moet verlenen aan de Raad en de raadscommissies. Het Secretariaat van de Raad is echter nadrukkelijk onafhankelijk van politiek en overheidsorganen.

²⁹ <http://www.cdes.gov.br/>

³⁰ Termo de Referência do Conselho, http://www.cdes.gov.br/exec/documento/baixa_documento.php?p=f01200e46c415edf55c1f23ae341ed652ad501b7e9fa07b6f699f6a5241837de53cbd34ae45299cc66ccb4a0ff3f835b9c0f.

De Raad is een consultatief orgaan van de President van de Republiek, die daar tevens voorzitter van is. De Raad geeft gevraagd (door de President) advies, maar kan ook ongevraagd aanbevelingen doen. Bij de oprichting van de Raad is nadrukkelijk aangegeven dat deze zich bezig moet houden met onderwerpen die deel uitmaken van de “prioritaire regeringsagenda.” De Raad moet ook alleen advies uitbrengen aan de meest centrale overheidsinstellingen: de Casa Civil, het Ministerie van Financiën, het Algemeen Secretariaat van de President en het Communicatie-Secretariaat van de President. De agenda van de raadsvergadering wordt ook vastgesteld door de President. Dit is zo besloten om, volgens de oprichtingsverklaring van de Raad, “de geloofwaardigheid van de Raad vanaf zijn oprichting te vergroten.”

De Raad heeft in totaal 102 leden. Naast de President en 10 regeringsvertegenwoordigers worden 92 leden door de President benoemd op basis van hun “sectorale representativiteit, sociale dekking en erkende competenties.” De vier partijen die vertegenwoordigt zijn binnen de Raad zijn werkgevers, werknemers, “sociale bewegingen” en “persoonlijkheden met erkende competenties”.

Sinds de oprichting van de Raad in 2003 is deze 25 keer bijeengekomen, en heeft over zeer verscheiden onderwerpen adviezen uitgebracht zoals het belastingstelsel, economische ontwikkeling, onderwijs, vrouwenrechten, monetair beleid, enz. Vanwege de ondersteuning van het Secretariaat van de President, heeft de Raad in korte tijd een professionele administratie kunnen opbouwen.

De precieze criteria voor de selectie van raadsleden zijn niet helemaal duidelijk. De benoeming van raadsleden is daardoor enigszins ondoorzichtig en is een discretionaire bevoegdheid van de President. Dat wil niet zeggen dat hier misbruik van gemaakt wordt: de Raad is immers bedoeld als vertegenwoordigingsorgaan van het maatschappelijk middenveld en heeft meer invloed als het representatief is.

De website van de Raad geeft een zeer professionele indruk en bevat grote hoeveelheden informatie over de activiteiten, de studies, de adviezen en publicaties van de Raad. Deze website bevat ook een forum met opinieartikelen van raadsleden. De Raad onderhoudt actieve internationale contacten met zusterraden in andere landen. Ook zijn er talloze conferenties georganiseerd.

Vanwege de grootte van het land houdt de Raad zich voornamelijk bezig met de meest algemene hoofdlijnen van het sociaal-economisch en ontwikkelingsbeleid, die later op het niveau van de federale staten kunnen worden uitgewerkt.

Het bestaan van deze Raad is vrij uniek omdat het de eerste keer is dat het maatschappelijk middenveld zich kan uitspreken over het regeringsbeleid, en de institutionalisering van de sociale dialoog dus vrij recent is. Wat de interactie met de regering betreft kan gesteld worden dat de Raad een positieve bijdrage kan leveren en heeft geleverd aan de kwaliteit van het regeringsbeleid van Brazilië.

Zoals ook in de oprichtingsverklaring van de Raad doorklinkt is de indirecte doelstelling van de Raad om een groter draagvlak te creëren voor het regeringsbeleid. Door zijn beleid af te stemmen op de belangrijkste actoren van het maatschappelijk middenveld via de Raad kan de President een grotere legitimiteit afdwingen. Op deze manier kunnen de onderhandelingen

met het Parlement vergemakkelijkt worden³¹ en zo de regeerbaarheid van het land bevordert. In aanvulling daarop kan de Raad een rol spelen bij het kanaliseren van potentiële sociale onlusten.

4.1.2 Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (México)

De *Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos* van Mexico is onderdeel van de *Secretaria del Trabajo y Previsión Social* (Ministerie van Sociale Zaken) en is opgericht in 2001 met als hoofddoelstelling de participatie van sociale partners in het sociaal-economisch beleidsvormingsproces te bevorderen, en daarmee de “productieve sectoren” een permanent discussieplatform te geven. Interessant is dat het initiatief voor deze Raad afkomstig is van de sociale partners zelf.³²

De Raad heeft meerdere doelstellingen waaronder het analyseren van het economisch beleid van de regering, het faciliteren van de dialoog tussen sociale partners en het doen van aanbevelingen over de grotere macro-economische vraagstukken aan de Minister van Sociale Zaken. De Raad organiseert ook conferenties en informatieve activiteiten.

De samenstelling van de Raad is tripartiet, met 10 regeringsvertegenwoordigers, 10 landbouw- en werknemersvertegenwoordigers en 10 werkgeversvertegenwoordigers. Daarnaast zijn tijdens raadsvergaderingen de voorzitters van de Centrale Bank, het Instituut voor de Statistiek en andere autonome overheidsinstellingen als permanente gasten aanwezig. De sociale partners die vertegenwoordigt zijn in de Raad worden benoemd door de Minister van Sociale Zaken op voordracht van de “meest representatieve sociale organisaties.” Overige gasten zijn vertegenwoordigers van universiteiten en van NGO’s. De Raad komt om de twee maanden bijeen. Er zijn ook federale Raden in alle 33 staten van Mexico.

De Raad heeft geen eigen website en over zijn functioneren is beperkte informatie beschikbaar. Zo wordt de Raad jaarlijks genoemd in de jaarverslagen van het Ministerie van Sociale Zaken van Mexico, maar zonder verdere details over zijn productie en resultaten. Er zijn ook geen studies en verslagen van de Raad beschikbaar.

De enige evaluatie van het functioneren van de Raad die is gevonden is een rapport van de *International Labour Organization* van 2007³³ waarin de organisatie uitvoerig beschreven wordt. Dit rapport is bijzonder positief over het functioneren van de Raad die wordt gekwalificeerd als “efficiënt”. Deze bevinding is echter alleen gebaseerd op het aantal raadsvergaderingen dat gehouden is en enquêtes die gehouden zijn onder federale regeringsvertegenwoordigers.

De beschikbare informatie wijst erop dat de Raad operationeel is, maar het kan niet genegeerd worden dat de Raad weinig politieke zichtbaarheid heeft. Dit beeld wordt bevestigd door schriftelijke Kamervragen die gesteld zijn door (oppositie)senatoren in december 2006, die

³¹ Het Braziliaanse Parlement is één van de meest verdeelde parlementen van Latijns-Amerika waarin tientallen politieke partijen vertegenwoordigt zijn en waar *party switching* erg vaak voorkomt. In 2006 was de *Effective Number of Parties* (Laakso-Taagepera Index) gelijk aan 9,3.

³² Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo que crea el Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos”, 24/04/2001.

³³ International Labour Organization (2007) *El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo y competitividad en México*

zich beklagen over onder andere de publieke onbekendheid van de Raad en de onduidelijkheid over het gebruik van het daartoe gereserveerde budget³⁴.

4.1.3 Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) (Nicaragua)

Tijdens de jaren '90 is er in Nicaragua een enorme hoeveelheid aan instellingen voor de sociale dialoog gecreëerd (er worden er in 2003 meer dan 50 geteld) met als doelstelling de institutionalisering van alternatieve vormen van volksvertegenwoordiging, directe en participatieve mechanismen te bevorderen op tal van domeinen, zowel op landelijk als op departementaal en gemeentelijk niveau³⁵. Veel van die instellingen worden gefinancierd door internationale ontwikkelingsorganisaties. Een van die instellingen is de *Consejo Nacional de Planificación Económica y Social* (CONPES) van Nicaragua die wordt opgericht in 1999. Ook worden er specifieke instellingen in het leven geroepen voor duurzame ontwikkeling, de gezondheidszorg en het onderwijs.

Aan het succes van de sociale dialoog in Nicaragua gedurende het afgelopen decennium kan worden getwijfeld. De CONPES lijkt daarop een positieve uitzondering te zijn en heeft tot op zekere hoogte het georganiseerde maatschappelijk middenveld de kans gegeven zich uit te kunnen spreken over een aantal politieke besluiten (Treminio, 2007). De CONPES kan worden beschouwd als één van de meest representatieve sociale dialoogmechanismen in Nicaragua, en houdt zich ook het meest bezig met sociaal-economische vraagstukken op nationaal niveau (Montenegro et al. 2005)³⁶.

Taken van de CONPES zijn het volgen van de uitvoering van het regeringsprogramma, de versterking van de sociale dialoog en participatieve mechanismen, het onderhouden van contacten met het maatschappelijk middenveld en het doen van aanbevelingen aan de regering over de jaarlijkse vaststelling van de begroting en andere specifieke onderwerpen.

De samenstelling van de Raad is bijzonder breed. De 90 raadsleden zijn afkomstig uit de verschillende sociale sectoren van het land: werkgevers, werknemers, coöperaties, gemeentelijke belangenverenigingen, NGO's (vrouwen, indianen, jongeren), universiteiten, media, vertegenwoordigers van participatieve organen, vertegenwoordigers van regionale raden, en de verantwoordelijke ministers en regeringsvertegenwoordigers. De voorzitter van de Raad is de President van Nicaragua.

De onderwerpen waar de Raad zich mee bezig moet houden zijn eveneens heel divers, namelijk het ontwikkelen van een ontwikkelingsstrategie, institutionele hervormingen, armoedebestrijding, corruptiebestrijding, beoordeling van specifieke wetgeving, de

³⁴ Senado de la República de los Estados Unidos de México, 12/12/06, <http://www.senado.gob.mx/gace.php?sesion=2006/12/21/1&documento=27>

³⁵ “El enorme dispositivo de espacios negociadores que se creó en el país sorprende por su magnitud, diversidad y continuidad en el tiempo, dando la impresión de enormes recursos democráticos y de negociación... está gran proliferación de espacios permite identificar un proceso ignorado hasta ahora en toda su dimensión...” (Montenegro et al., 2005, p. 65-68)

³⁶ “El CONPES y el CONADES son los casos más representativos desde el punto de vista político por su amplitud temática y representación plural. Creados en 1997 y 1999, respectivamente, con el apoyo político y financiero de la cooperación internacional, ambos espacios buscaban suplir las restricciones participativas en la elaboración de políticas y dotarlas de un mínimo de equidad y legitimidad social; en el fondo eran un reconocimiento indirecto en materia participativa...” (ibid. p. 69).

hervorming van de interne organisatie van de regering, het doen van aanbevelingen op het gebied van sociaal- en arbeidsbeleid, en nog een aantal bestuurlijke onderwerpen.

Recente studies geven aan dat de CONPES er nog niet in is geslaagd om de verwachte legitimiteit en efficiency te bereiken, waardoor zijn invloed op de regering beperkt is³⁷. Ook lukt het meestal niet om binnen de Raad een consensus te bereiken wat nodig is voor zijn interne besluitvorming.

De Raad heeft echter wel bewezen een platform te zijn voor discussie en onderhandeling tussen de regering en het georganiseerde maatschappelijk middenveld. De CONPES wordt gekenmerkt door een aanzienlijke thematische breedte en een zeer brede vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld.

De CONPES is een consultatief orgaan van de regering dat direct onder het Ministerie van de President valt. Het feit dat het om een consultatief orgaan gaat houdt in het geval van Nicaragua in dat de regering de Raad niet systematisch om advies vraagt en dus de mogelijkheid heeft de Raad niet te betrekken bij de totstandkoming en uitvoering van het regeringsbeleid.

Daarbij vermindert de grote hoeveelheid en verscheidenheid van sociale dialoogmechanismen in Nicaragua de politieke zichtbaarheid en herkenbaarheid van de CONPES en zijn potentiële invloed op het regeringsbeleid. De CONPES krijgt concurrentie van andere participatieve instellingen die in het land aanwezig zijn.

Een ander problematisch punt met betrekking tot de samenstelling van de CONPES is dat de raadsleden organisaties vertegenwoordigen die veelal een zeer kleine achterban hebben en dus niet representatief zijn. In Nicaragua is een grote hoeveelheid van de organisaties van het maatschappelijk middenveld direct of indirect verbonden aan de huidige regeringspartij *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN), waardoor manipulatie van de CONPES door de regering niet kan worden uitgesloten. De huidige leidinggevenden binnen de CONPES zijn persoonlijkheden die verbonden zijn aan de FSLN (Petri & Vargas, 2008).

Daarom is één van de grootste uitdagingen van de CONPES feitelijke politieke onafhankelijkheid ten opzichte van de Uitvoerende Macht te verwerven. Andere uitdagingen zijn het versterken van de institutionele capaciteit van de organisatie, en een efficiëntere herverdeling van de raadszetels om het maatschappelijk middenveld op een effectievere manier te kunnen vertegenwoordigen.

De website van de Raad³⁸ is nog in aanbouw en al een jaar niet meer bijgewerkt. Hij bevat vrijwel geen informatie over het functioneren van de Raad.

4.1.4 Consejo de Economía Nacional (Venezuela)

Over de *Consejo de Economía Nacional* van Venezuela is vrijwel geen informatie beschikbaar. De Raad heeft ook geen eigen website (of bestaat niet meer) en er wordt in geen enkel regeringstuk naar verwezen. Een persartikel omschrijft het huidige functioneren van de

³⁷ “El balance sobre su capacidad de influir en las políticas públicas es negativo.” (Montenegro, et al., 2005, p. 69)

³⁸ <http://www.conpes.org.ni/>

Raad als volgt: “ondanks het feit dat de Raad een wettelijke status heeft, is het volkomen vergeten en heeft minimale activiteiten.”³⁹ De Raad functioneert nauwelijks en treedt zelden in de openbaarheid. In acht jaar heeft de Raad slechts 16 aanbevelingen gedaan aan de regering en 4 studies uitgegeven⁴⁰.

Afgaande op de database van het *United Nations Public Administration Network*⁴¹, bestaat deze Raad sinds 1946. De Raad vergadert 22 keer per jaar en heeft 17 leden afkomstig uit verschillende sectoren van de private sector, de vakbeweging, de academie, en de Centrale Bank van Venezuela.

De Raad is een adviesorgaan van de regering en heeft als doelstelling de Uitvoerende Macht te adviseren over de ontwikkeling en coördinatie van de economie door middel van studies en onderzoeken, het doen van aanbevelingen aan de regering over specifieke beleidsonderwerpen en het bestuderen van wetten met betrekking tot sociaal-economische onderwerpen.

Omdat de raadsvergaderingen worden gehouden in het gebouw van de Centrale Bank lijkt het erop dat de Raad daar ook institutioneel mee verbonden is. De doelstellingen van de Raad zijn in sommige opzichten ook vergelijkbaar met die van het Centraal Planbureau in Nederland.

4.2 Geassocieerde leden

Geassocieerde leden in Latijns-Amerika van de AICESIS zijn de (4.2.1) de *Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba* van de Provincia Córdoba uit Argentinië en het (4.2.2) *Foro Consultivo Económico y Social (FCES)* van het regionale integratiesysteem Mercosur.

4.2.1 Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba (Argentinië)

De *Consejo Económico y Social* van de Provincie Cordoba in Argentinië is de enige Raad binnen de internationale vereniging AICESIS die op infra-nationaal (provinciaal) niveau opereert. Om die reden is deze Raad geen volwaardig lid maar een geassocieerd lid. Het bestaan van een dergelijke Raad in deze Provincie is echter niet tegenstrijdig met de grote wetgevende bevoegdheden en vergaande autonomie die de Provincies in Argentinië hebben, ook op sociaal-economisch gebied.

Cordoba is één van de grootste en rijkste provincies van Argentinië. De Raad wordt specifiek genoemd in artikel 125 van de grondwet van de Provincie Cordoba, daterend uit 1987.⁴² Daarin staat dat de Raad een consultatief orgaan is van de Politieke Machten en wordt

³⁹ J.F. Lloan Reyssi, “Un Consejo Económico y Social para Venezuela”, 22/05/04, <http://www.analitica.com/va/politica/opinion/9819928.asp>.

⁴⁰ Efraín Velazquez (voorzitter *Consejo de Economía Nacional*), “Capacity Building Initiatives for Economic & Social Councils”, 14/07/08, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031369.pdf>.

⁴¹ United Nations Public Administration Network, Database on Economic and Social Councils, <http://www.unpan.org/DPADM/Products/ThematicWebsites/DatabaseonEconomicandSocialCouncils/tabid/716/Default.aspx>.

⁴² “*El Consejo Económico y Social está integrado por los sectores de la producción y del trabajo, gremiales, profesionales y socio-culturales, en la forma que determine la ley. Dicho consejo es un órgano de consulta de los Poderes Públicos en esta materia.*” (art. 125, Constitución de la Provincia de Córdoba)

gevormd door “productie- en arbeidssectoren, corporaties, vrije beroepen en sociaal-culturele sectoren.”

Een wet uit 1988⁴³ regelt het functioneren van de Raad. Deze korte wet (slechts 13 artikelen) benadrukt dat de Raad een consultatief en raadgevend orgaan is van de Politieke Machten van de Provincie. De Raad kan gevraagd en ongevraagd advies geven over onderwerpen met betrekking tot sociaal-economische vraagstukken.

In de wet worden een aantal voorwaarden genoemd waar maatschappelijke organisaties aan moeten voldoen om deel uit te mogen maken van de Raad. Zo moeten de organisaties wettelijke erkenning hebben en representatief zijn. Het is niet duidelijk wat het criterium voor representativiteit is maar de uiteindelijke beslissing daarover ligt bij de Uitvoerende Macht. De omschrijving van het type organisaties dat deel uit mag maken van de Raad wordt niet gespecificeerd. Er is geen maximaal aantal leden aangegeven.

De Raad is georganiseerd in drie afdelingen (productie, arbeidsverhoudingen en sociaal-culturele zaken). Er kunnen ook werkcommissies gecreëerd worden indien dat nodig is. De voorzitter van de Raad is de Gouverneur van de Provincie van Cordoba en kan vervangen worden door één van zijn Ministers. Adviezen van de Raad zijn niet bindend. Overige procedurele zaken, zoals de tijdstippen van vergaderingen, worden geregeld in een intern reglement van de Raad.

De Raad heeft geen eigen website en er is op internet ook zeer weinig informatie over te vinden, noch op de websites van de regering⁴⁴ en van de Wetgevende Macht⁴⁵ van de Provincie Cordoba, noch in de lokale pers. Over de precieze samenstelling en het dagelijks functioneren van de Raad is niets bekend. Ook het intern reglement is niet online beschikbaar.

Dat de Raad weinig of niet gefunctioneerd heeft, en dat er zelden adviezen zijn aangevraagd door de Uitvoerende Macht van de Provincie kan worden opgemaakt uit de inhoud van de Kamervragen die individuele leden van het Parlement van de Provincie hebben gesteld aan de Minister van Algemene Zaken. Zo heeft in 2008 een parlementslid de Minister de eenvoudige vraag gesteld “Wat zijn de redenen of verklaringen voor het feit dat de Raad NIET functioneert?” (Expte. 0092/L/08), dit terwijl er wel een post in de provinciebegroting voor is gereserveerd. Uit een andere Kamervraag uit 2008 blijkt dat de Raad sinds maart 2006 niet meer bijeen geroepen is (Expte. 0363/L/08). In datzelfde document uit het parlementslid zijn zorg over de oprichting van een *Consejo de Planificación Estratégica* op 1 februari van datzelfde jaar, met vergelijkbare doelstellingen als de *Consejo Económico y Social*. Een Kamervraag uit 2005 vroeg ook al opheldering over de vraag waarom de Raad niet meer bijeen gekomen is sinds half 2004 (Expte. 07434/L/05).

Gesteld kan worden dat de Raad slechts incidenteel bijeenkomt om specifieke vraagstukken op te lossen. Het enige voorbeeld hiervan dat gevonden is, was een vraag om advies van het parlement over de gedeeltelijke privatisering van een provinciale bank in 2005 (Expte. 08410/L/05).

Mogelijke redenen van het niet functioneren van deze Raad zijn het gebrek aan politieke wil en belangstelling voor de Raad, temeer omdat de financiering van de Raad deel uitmaakt van

⁴³ Ley 17763 que regula el funcionamiento del Consejo Económico y Social

⁴⁴ <http://www.cba.gov.ar/>

⁴⁵ <http://www.diputadoscba.gov.ar/>

de begroting van de Provincieregering. Een andere verklaring voor het slechte functioneren van de Raad kan zijn dat de leden van de Raad onder geen enkele voorwaarde vergoedingen krijgen voor hun deelname aan de Raad (art. 5 van wet 7763) wat dus geen prikkel vormt voor een actieve deelname.

Verder kan worden aangevoerd dat er wellicht geen politieke cultuur aanwezig is waarin sociale dialoog een rol kan spelen, temeer omdat er op nationaal niveau geen vergelijkbare organisatie is. Getwijfeld kan worden aan de potentiële invloed van de adviezen van de Raad – adviezen zijn niet bindend, de Raad heeft weinig politieke zichtbaarheid, de financiering van de Raad hangt van de provincieregering af, Kamervragen over het niet functioneren van de Raad lijken te worden genegeerd –, temeer omdat vanaf februari 2008 de Raad concurrentie ondervindt van een andere instelling, de *Consejo de Planificación Estratégica*.

4.2.2 Foro Consultivo Económico y Social (FCES) (Mercosur)

Net als alle andere regionale raden die lid zijn van de AICESIS, is het *Foro Económico y Social Consultivo* (FCES) van de Zuid-Amerikaanse economische unie Mercosur een geassocieerd lid. De FCES is één van de zes instellingen van de Mercosur. De nationale afdelingen van Argentinië, Brazilië en Uruguay zijn vertegenwoordigd binnen de AICESIS, echter niet die van Paraguay, de andere lidstaat van de Mercosur⁴⁶. De aanbevelingen van de Raad worden gedaan aan de *Common Market Group* (CMG) van de Mercosur.

Het FCES is opgericht in 1994 als onderdeel van het Protocol van Ouro Preto. De Raad is in sommige opzichten vergelijkbaar is met het *European Economic and Social Council* (EESC) binnen de Europese Unie. Deze Raad vertegenwoordigt de economische en sociale sectoren (vakbeweging, werkgevers, productieve sectoren) binnen de Mercosur, met een gelijk aantal vertegenwoordigers per lidstaat, maar zonder deelname van de lidstaten zelf.

De samenstelling van het FCES verschilt als het om plenaire vergaderingen gaat of om nationale afdelingen. In de plenaire vergaderingen heeft elk land 9 vertegenwoordigers die als volgt worden verdeeld: 4 vertegenwoordigers van de vakbeweging, 4 vertegenwoordigers van werknemers en 1 vertegenwoordiger van consumentorganisaties.

De nationale afdelingen van het FCES hebben meer autonomie en daardoor kan de samenstelling enigszins variëren, met naast de driegenomde partijen ook vertegenwoordigers van andere maatschappelijke organisaties. Zo zijn in de Argentijnse afdeling ook milieuorganisaties, coöperaties, vrije beroepen, universiteiten en technologische belangenverenigingen vertegenwoordigd. In Paraguay en Uruguay zijn coöperaties en overige NGO's vertegenwoordigd. In Brazilië is de samenstelling van het FCES nagenoeg gelijk aan de plenaire vergadering.

Plenaire raadsvergaderingen op Mercosur-niveau worden twee keer per jaar gehouden. De Raad heeft geen eigen vestiging, weinig middelen, en daardoor ook maar zeer geringe invloed op de besluitvormingsprocessen binnen de Mercosur.

De Raad is georganiseerd in de volgende afdelingen: *Área Temática Aspectos Sociales de Integración* (CASI), *Área Temática Consolidación de la Unión Aduanera* (CCUA), *Área*

⁴⁶ Het lidmaatschap van Venezuela van de Mercosur wacht nog op de ratificatie van de Parlementen van Brazilië en Paraguay.

Temática Profundización del Proceso de Integración (CPPI), Área Temática Relaciones Externas del MERCOSUR (CREM) en Comité Mixto CES-FCES (CES-FCES).

Enkele doelstellingen van het FCES zijn de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld, de consolidering van de regionale integratie en de douane-unie vanuit dat maatschappelijk middenveld, en bijzondere aandacht geven aan de sociale aspecten van de integratie.

Er is zeer weinig informatie beschikbaar op het internet over het functioneren en de samenstelling van deze Raad. De Raad heeft geen eigen website en het gedeelte van de website van de Mercosur dat aan de Raad gewijd is, is zeer beperkt. Daar de Raad zeer recentelijk is opgezet kan er vanuit worden gegaan dat zijn invloed klein is en dat zijn activiteiten nog maar langzaam op gang komen, vooral als men kijkt naar de moeizame ontplooiing van andere instellingen van de Mercosur (Dabène, 2005).

4.3 Kandidaat-leden

Voor lidmaatschap van de AICESIS hebben zich recentelijk de volgende twee Latijns-Amerikaanse landen kandidaat gesteld: de **(4.3.1) Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo** van Peru en de **(4.3.2) Consejo Económico, Social e Institucional** van de Dominicaanse Republiek, die hier geanalyseerd zullen worden.

4.3.1 Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Peru)

De Nationale Raad van Arbeid en Bevordering van Werkgelegenheid van Peru is een adviserend orgaan van het Ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid. Deze Raad heeft als doelstelling bij te dragen aan economische ontwikkeling, het werkgelegenheidsbeleid van Peru en “harmonieuze arbeidsverhoudingen”. Als specifieke doelstelling heeft de Raad het deelnemen aan de vaststelling van het minimumloon.

Afgaand op de verschaft informatie geniet de Raad een grote mate van legitimiteit, omdat deze niet alleen vastgelegd is in de wet en in de grondwet maar ook omdat deze steunt op de uitkomst van een landelijk sociaal pact dat in 2002 is gesloten tussen organisaties van het maatschappelijk middenveld (politieke partijen, religieuze organisaties, werknemersorganisaties en overige *civil society* organisaties) en dat is herhaald in 2005.

Hoewel in de begeleidende brief van de Secretaris van de Raad wordt aangegeven dat het om een tripartiet orgaan gaat, bestaat de Raad eigenlijk uit vier groepen: werknemers, werkgevers, regering en andere maatschappelijke organisaties.

De deelname van deze laatste groep is, gezien de organisatie van het maatschappelijk middenveld in Peru relevant. Deze NGO's hebben allen hun eigen doelstelling en ideologische achtergrond, maar kunnen, afhankelijk van hun middelen, tot op zekere hoogte de rol spelen van “onafhankelijk experts”.

Erg opvallend is dat werkgeversorganisaties 10 vertegenwoordigers hebben terwijl de werknemersorganisaties er maar 7 hebben. De regering heeft maar één vertegenwoordiger: de Minister van Arbeid en Bevordering van Werkgelegenheid.

Uit de beschikbare informatie is niet geheel duidelijk hoe de benoeming van de leden van de Raad gaat en wat de precieze criteria daarvoor zijn.

Sector of Workers (07 representatives)	Sector of Managers (10 representatives)	Government (1 representative)
General Confederation of Workers of Peru, CGTP (03) Unitary Central of Workers of Peru, CUT (02) Confederation of Workers of Peru, CTP (01) Autonomous Central of Workers of Peru, CATP (01)	National Confederation of Privates Enterprises, CONFIEP (07): Bank's Asociation of Peru, ASBANC (01) Peruvian Chamber of the Construction of Peru, CAPECO (01) National Society of Minning, Petroleum and Energy , SNMPE (01) National Society of Fishing, SNP (01) Society of Foreign Trade of Peru, COMEX PERU (01) Asociation of Exporters, ADEX (01) Conglomerates of Short Enterprise of Peru (01) National Society of Industries, SNI (01) Chamber of Trade of Lima, CCL (01) Asociation of Short and Middling Industrialists of Peru, APEMIPE (01)	Minister of Labor and Promotion of Employment
Social Organizations (05 representatives) Group of Assessorship and Labor Analysis – AELE , Peruvian Society of Labor Law and Social Security – SPDTSS , Analysis Group for the Development – GRADE , Centre of Labor Assessorship – CEDAL , Movement of Promotion of Woman's Right – Manuela Ramos.		

Over het operen van de Raad wordt weinig informatie gegeven. Wel kan worden gesteld dat besluitvorming binnen de Raad mogelijk moeilijk is omdat “consensus” wordt vereist. Uit de gegeven informatie blijkt wel dat deze Raad op dit moment voornamelijk (*ad hoc*) dialogen faciliteert en organiseert, zowel op landelijk als op regionaal niveau, en op die manier enige invloed uitoefent op de besluitvorming op sociaal-economisch gebied. In deze *ad hoc* dialogen is de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties breder.

De website van de Raad⁴⁷ oogt zeer professioneel en wekt de indruk van een goedlopende organisatie, met veel beschikbare informatie, agenda's en publicaties. De website bevat ook een groot aantal studies en adviezen, die online beschikbaar zijn.

4.3.2 Consejo Económico, Social e Institucional (Dominicaanse Republiek)

De Economische, Sociale en Institutionele Raad van de Dominicaanse Republiek dateert van 2005. De doelstelling van deze Raad is de vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en een discussieforum te zijn voor sociaal-economische en institutionele ontwikkelingen in de Dominicaanse Republiek. De Raad geeft gevraagd (door de President) en ongevraagd advies, en komt één keer per maand bijeen.

De Raad wordt gefinancierd door het Ministerie voor Economie, Planning en Ontwikkeling. De leden van deze Raad worden benoemd door middel van een presidentieel decreet. De voorzitter van de Raad is tevens rector van één van de belangrijkste universiteiten van het

⁴⁷ http://www.mintra.gob.pe/con_nac_trabajo.php

land en coördinator van *Dialógo Nacional*, een instelling die belast is met de dialoog tussen *civil society*, de regering en politieke partijen. Deze instelling, zo wordt aangegeven in de toegezonden informatie, is de primaire instelling waar de sociale dialoog wordt gevoerd. De Raad is bedoeld om het werk van deze instelling te ondersteunen. Het is niet duidelijk wat de precieze verhouding tussen deze twee instellingen is.

De samenstelling van de Raad, bestaande uit 45 leden, is als volgt:

- a) *a president*
- b) *an executive director who may speak but not vote*
- c) *the President of the National Business Council (CONEP)*
- d) *the President of the Employers' Confederation of the Dominican Republic (COPARDOM)*
- e) *the Secretary-General of the United Confederation of Workers (CTU)*
- f) *the Secretary-General of the Independent Labour Union Confederation (CASC)*
- g) *the Secretary-General of the Dominican National Workers' Confederation (CNTD)*
- h) *the Secretary-General of the General Confederation of Labour (CGT)*
- i) *the Chairman of the Dominican Bishops' Conference*
- j) *the President of the Dominican Confederation of Evangelical Unity (CODUE)*
- k) *the President of the American Chamber of Commerce in the Dominican Republic*
- l) *the President of the Santo Domingo Chamber of Commerce and Industry*
- m) *the President of the Dominican Exporters' Association*
- n) *the President of the National Association of Hotels and Restaurants (ASONAHORES)*
- o) *the President of the Dominican Association of Free Zones (ADOZONA)*
- p) *the President of the Dominican Association of Industry (AIRD)*
- q) *the President of the Herrera Association of Industry (AEIH)*
- r) *the President of the Haina Association of Industry*
- s) *the President of the Federation of Industry Associations (FAI)*
- t) *the President of the Santiago Development Association (APEDI)*
- u) *the President of the Northern Region Association of Industry (AIREN)*
- v) *the President of the Dominican Federation of Chambers of Commerce (FEDOCAMARAS)*
- w) *the President of the Santiago Chamber of Commerce and Industry*
- x) *the President of the Dominican Business Federation (FDC)*
- y) *the President of the National Food Retail Federation*
- z) *the President of the National Importers' Association*
- aa) *the President of the Association of Commercial Banks*
- bb) *the President of the League of Savings and Loan Associations*
- cc) *the President of the Landowners' and Farmers' Association*
- dd) *the President of the Dominican Agribusiness Council (JAD)*
- ee) *the President of the Dominican Confederation of Small and Medium-Sized Businesses (CODOPYME)*
- ff) *the President of the Metallurgical Industry Association (ASONOMECA)*
- gg) *the President of the National Association of Mattress, Furniture and Related Product Manufacturers (ASONAIMCO)*
- hh) *a secretary-general from a recognised union from the free zone industries, appointed by a majority of free zone union leaders.*
- ii) *a secretary-general from a union representing hotel and restaurant workers*
- jj) *the President of the Dominican Teachers' Association (AOP)*
- kk) *the President of the Dominican Medical School*
- ll) *the Coordinator of Public Participation*
- mm) *the President of the Foundation for Institutional Affairs and Justice (FINJUS)*
- nn) *the President of the National Young Entrepreneurs' Association (ANJE)*
- oo) *the Rector of the Free University of Santo Domingo (UASD)*
- pp) *A rector representing the private universities, elected by the Assembly of University Rectors*
- qq) *the Director of the Centre for Governance at the Santo Domingo Institute of Technology (INTEC)*
- rr) *the President of an organised peasant-farmer movement, elected by an assembly of organised peasant-farmer movements*
- ss) *the President of the Committee for the Defence of Neighbourhood Rights (COPADEBA)*
- tt) *the President of the Dominican Institute for Development*
- uu) *the Director of the Father Juan Montalvo Centre for Social Studies*

De samenstelling van deze Raad kan als onoverzichtelijk worden beschouwd. Allerlei soorten organisaties van het maatschappelijk middenveld (werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties, onderwijsinstellingen, NGO's en andere beroeps- en belangenorganisaties) zijn hierin vertegenwoordigd. De leden worden benoemd door presidentiële decreten voor een periode van twee jaar. De criteria voor de selectie van deze organisaties zijn niet bekend.

V. Democratieën, politieke systemen en de sociale dialoog

De sociale dialoog kan op verschillende manieren gedefinieerd worden maar komt neer op de (permanente) consultatie van en tussen sociale partners, deelname van het georganiseerde maatschappelijk middenveld aan het *public policy*-proces en advisering en onderhandeling met de regering. De sociale dialoog ontstaat vaak vanuit de noodzaak om draagvlak te genereren om specifieke (structurele) problemen op te lossen, voornamelijk op sociaal-economisch gebied.

De inrichting van de sociale dialoog, de aangenomen vorm, de mate van institutionalisering, de doelstellingen en de politieke doorwerking verschillen per land en per culturele context. Sociaal-economisch overleg kan op verschillende niveaus gevoerd worden: op bedrijfsniveau, op sectorniveau – door middel van collectieve arbeidsonderhandelingen – en op nationaal niveau.

Deze studie zal zich beperken tot dit laatste niveau, maar het is wel belangrijk te onderstrepen dat het bestaan van meerdere onderhandelingsfora, zowel op bedrijfs-, sector- als nationaal niveau en aangaande meerdere onderwerpen, van fundamenteel belang is voor het succes van de overlegeconomie. Een overlegorgaan op nationaal niveau kan pas functioneren als de sociale dialoog breed is ingebed in de politieke cultuur en instituties. Het ontstaan van netwerken van sociale partners die elkaar regelmatig tegenkomen maakt de onderhandelingsagenda breder. Hierdoor wordt het komen tot akkoorden een stuk eenvoudiger en is vooral een uitruil van onderwerpen mogelijk. Dit maakt de sociale dialoog voor de achterban van de sociale partners ook zichtbaar door op alle niveau's concrete deals te sluiten.

Op nationaal niveau wordt de overlegeconomie in Nederland vormgegeven door de Sociaal-Economische Raad en de Stichting van de Arbeid. Algemeen wordt onderkend dat de Nederlandse SER één van de meest geavanceerde en succesvolle sociaal-economische adviesraden, vooral door zijn belangrijke bijdrage aan de economische en politieke stabiliteit van het land. De SER is één van de instituties van de sociale dialoog en functioneert in een breder kader: de overlegeconomie, het poldermodel en de samenwerking tussen sociale partners binnen de Stichting van de Arbeid.

Gekeken zal worden naar **(5.1)** de sociale dialoog en de mogelijke institutionele kaders voor participatie van het maatschappelijk middenveld en kanalisering van sociale conflicten. Hiermee wordt het analytisch kader gevormd van dit onderzoek waarna als referentie en vergelijkend voorbeeld **(5.2)** de sociale dialoog vanuit Nederlands perspectief zal worden bekeken. De bedoeling hiervan is niet om een uitputtende toelichting te geven op de SER en de Stichting van de Arbeid⁴⁸ maar nader in te gaan op de praktische lessen van de Nederlandse ervaring, die o.a. in Latijns-Amerikaanse landen toepasbaar kunnen zijn. Vervolgens zal worden ingegaan op **(5.3)** de voorwaarden voor succes van de sociale dialoog en de belangrijke elementen die in het oog moeten worden gehouden alvorens de sociale dialoog te “exporteren” naar Latijns-Amerikaanse landen.

⁴⁸ Voor een handzame beschrijving van het functioneren van de Sociaal-Economische Raad en van de Stichting van de Arbeid wordt verwezen naar de speciaal hiervoor opgestelde brochures: <http://www.ser.nl/~media/Files/Internet/Publicaties/brochure.ashx> en http://www.stvda.nl/~media/Files/Stvda/Brochures/Stichting_alle_talen/brochure_stichting_nederlands.ashx.

5.1 Analytisch kader: politieke systemen en de sociale dialoog

Om de besluitvorming binnen een specifiek politiek systeem mogelijk te maken en de regeerbaarheid van een land te garanderen, wordt voortdurend gezocht naar formules, formele en informele mechanismen en instituties die sociale conflicten kunnen voorkomen of kanaliseren, en de sociale vrede kunnen waarborgen bij ingrijpende sociaal-economische hervormingen. Hierbij bestaat er een voortdurend spanningsveld tussen **politieke stabiliteit** – effectieve besluitvorming – en **democratische stabiliteit** – inclusie van een zo groot mogelijk deel van de samenleving in de besluitvorming – (Tsebelis, 2003).

Institutionele hervormingsprocessen kunnen vanuit die optiek worden bekeken. De institutionele inrichting van een land – kiesstelsel, partijstelsel, regeringsvorm – is het resultaat van het “constitutionele ingenieurswerk” – *constitutional engineering* – (Sartori, 2000), een zoektocht naar de juiste institutionele inrichting die zowel politieke als democratische stabiliteit kan garanderen.

De sociale dialoog kan hierbij een grote rol spelen door het maatschappelijk middenveld bij het *public policy*-proces te betrekken en zo bij te dragen aan goed bestuur. De neo-institutionele benadering van “goed bestuur” richt zich voornamelijk op twee variabelen **(a)** de **strategische actoren** die deelnemen aan het politieke proces (de hoofdrolspelers van de sociale dialoog en de makers van het beleid) en **(b)** de ondersteunende **institutionele inrichting** (het systeem van formele en informele regels en procedures)⁴⁹ die hier achtereenvolgens besproken zullen worden.

In deze paragrafen zal in de eerste plaats gekeken worden naar **(5.1.1)** de plaats van de sociale dialoog in politieke systemen. Ingegaan zal worden op de manier waarop de dialoog tussen regering en maatschappelijk middenveld kan worden vormgegeven en de wijze waarop dit de democratisering positief kan beïnvloeden. Vervolgens zullen de twee analytische variabelen van goed bestuur worden besproken: de **(5.1.2)** strategische actoren en de **(5.1.3)** institutionele kaders van de sociale dialoog⁵⁰.

5.1.1 De plaats van de sociale dialoog in politieke systemen

Politieke systemen zijn een interactie tussen regeringen, de parlementaire oppositie en de extraparlamentaire oppositie (het maatschappelijk middenveld); een spel van een grote verscheidenheid van actoren, in een vaak ondoorzichtig proces, met constant veranderende machtsverhoudingen, de formatie van veranderende sociale en politieke coalities en schuivende draagvlakken.

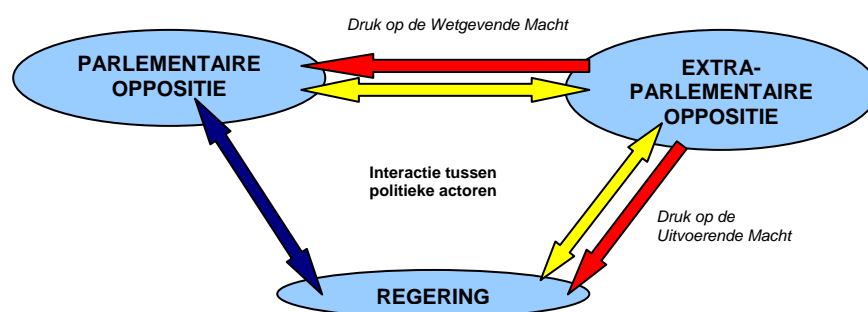
⁴⁹ “On entendra la gouvernance, très classiquement, comme un mode ou un style de gouvernement, c’est-à-dire une façon de résoudre des problèmes, susceptible d’être appréhendé à plusieurs niveaux d’analyse : le cadre institutionnel dans lequel s’exerce le pouvoir politique (les règles du jeu), le cadre étatique dans lequel s’élaborent des politiques publiques, les acteurs du jeu politique (élites politico-administratives), leur façon de jouer et, enfin, les problèmes auxquels ils doivent répondre (état de l’économie, mobilisation sociale, etc.). Tous ces niveaux interagissent entre eux de façon complexe, et à chaque période historique correspond une combinaison particulière d’un certain type de régime, d’un certain régime d’État, de certaines élites, d’un certain niveau de mobilisation sociale, et d’un certain environnement international. L’ensemble détermine la gouvernance d’une société à une époque donnée.” (Dabène, 1997, p. 311-312).

⁵⁰ Deze twee variabelen zullen in de volgende hoofdstukken worden toegepast op de specifieke Latijns-Amerikaanse context, met een analyse van **(VI.)** de samenstelling maatschappelijk middenveld en **(VII.)** de bestaande institutionele kaders van de sociale dialoog.

In pluralistische democratieën komen politieke processen tot stand door een voortdurende interactie tussen politieke en sociale actoren. Op de regering wordt zowel door de parlementaire als de extraparlementaire oppositie druk uitgeoefend, zoals het volgende schema aangeeft.

Schema 1

Interactie tussen de Uitvoerende Macht, de Wetgevende Macht en het maatschappelijk middenveld



Bron: eigen ontwerp

Het *public policy*-proces – probleemstelling, formulering van beleid, besluitvormingsproces, implementatie en evaluatie van het overheidsbeleid – is een dynamiek waarin tegenstrijdige belangen en ideologische visies van het algemeen belang samenkomen en met elkaar botsen (Subirats, 1992). Het is een beweging waarvan de resultaten niet vooraf helder zijn. Sociale conflicten zijn daarom eerder de regel dan de uitzondering wanneer tegengestelde belangen en agenda's met elkaar botsen.

Doorslaggevend bij de totstandkoming van beleid is de inschatting die gemaakt wordt van de daarvan verwachte impact, de levensvatbaarheid van de oplossingen voor het vastgestelde probleem en de mate van politieke en sociale steun die hieraan gegeven wordt. Dit laatste punt is fundamenteel. Draagvlak binnen politieke processen is noodzakelijk voor de legitimiteit en daardoor levensvatbaarheid van het beleid, en uiteindelijk de handhaving van de sociale vrede.

De geïnstitutionaliseerde sociale dialoog – die op verschillende manieren kan worden ingericht – is hier ook een antwoord op. De sociale dialoog zoals die in Nederland gevoerd wordt is een interessante casus, maar er zijn vele andere mogelijkheden denkbaar. In algemene zin definieert Philippe Schmitter (1974) de sociale dialoog – “corporatisme” – als het systeem waarin het maatschappelijk middenveld betrokken wordt bij de politieke besluitvorming.

Visser en Hemerijck (1997, p. 66) definiëren “corporatistisch bestuur” – de sociale dialoog – als volgt: *“The extra-parliamentary political practice of ongoing negotiations between the formal representatives of the organized interests of capital and labour, facilitated by the state and conditional upon substantive outcomes, over issues of social and economic policy-making under the primacy of the democratic constitutional state.”*

De term “corporatisme” die in dit verband wordt gebruikt is verwarrend omdat deze ook wordt gebruikt om te verwijzen naar de corporatistische inrichting van de economie in onder andere het fascistische Italië van de jaren '30, dat weer geïnspireerd is op Middeleeuwse feodale structuren. De voorkeur kan gegeven worden aan de term “neocorporatisme” wanneer

verwezen wordt naar de sociale dialoog als democratisch mechanisme voor het betrekken van sociale actoren bij één of meerdere fases van de politieke besluitvorming.

Goed bestuur is een uitdrukking van (democratische) regeringsverhoudingen tussen sociale en politieke actoren. Van belang is dat deze verhoudingen duidelijk worden gedefinieerd in de institutionele inrichting. De beslechting van (sociale) conflicten kan alleen gebeuren door representatieve politieke organen (Uitvoerende Macht, Wetgevende Macht), en in geen geval kunnen de conflicten worden opgelost door publieke of privéformules die strijdig zijn met de fundamentele vrijheden en mensenrechten.

Een politiek systeem kan als bestuurbaar worden beschouwd wanneer de sociaal-politieke structurering het mogelijk maakt voor alle strategische actoren om deel te nemen aan de collectieve besluitvorming en hun conflicten te beslechten via een systeem van formele en informele regels en procedures die min of meer geïnstitutionaliseerd kunnen zijn (Prats, 2001).

De sociale dialoog impliceert dat de politieke besluitvorming een inclusief proces is dat resulteert in een grote mate van institutionele stabiliteit, gemeenschappelijke inzichten en een gezamenlijke aanpak voor de oplossing van problemen en conflicten. Dankzij hun vrijwillige deelname aan gecentraliseerde onderhandelingen helpen de organisaties van het maatschappelijk middenveld de overheid bij het uitvoeren van haar verantwoordelijkheid. Hierbij is belangrijk aan te tekenen dat een democratische regering geen controle mag uitoefenen over deze maatschappelijke organisaties maar bereid dient te zijn “politieke autoriteit” met hen te delen (Crouch, 1986). Een dergelijk overlegsysteem – de sociale dialoog – kan als succesvol worden beschouwd als het in staat is om (a) sociale conflicten te kanaliseren en (b) het economische rendement te verbeteren (Visser & Hemerijck, 1997)⁵¹. Dit zijn ook de twee voornaamste doelstellingen van de sociale dialoog.

Het is van groot belang dat er brede maatschappelijke steun is voor de sociale dialoog. Het behoeft geen uitleg dat deze maatschappelijke steun in grote mate afhangt van de resultaten die door de sociale dialoog worden bewerkstelligd: sociale vrede en effectief economisch beleid. Natuurlijk bepaalt de institutionele inrichting – in haar formele en informele dimensies – niet de uitkomst van de sociale dialoog maar wel het kader en mogelijkheden waarin de strategische actoren opereren en onderhandelen.

De mate van institutionalisering van de sociale dialoog is tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor het ontstaan van een basis van wederzijds geduld, vertrouwen en respect tussen de actoren. Corporatistische instituties cultiveren een stabiele omgeving waarin onderhandelingen tussen sociale partners een langere tijdshorizon hebben (Axelrod, 1984). Daarnaast dient succesvolle samenwerking in het verleden weer als aanmoediging voor samenwerking in de toekomst (Putnam, 1993).

5.1.2 Strategische actoren van de sociale dialoog

Strategische actoren zijn alle individuen, groepen, organisaties of instituties die voldoende middelen hebben om invloed uit te oefenen – macht – op politieke processen, en zo hun

⁵¹ “The ability of advanced industrial society to manage social conflict and improve economic performance (...) is contingent on an institutional infrastructure which incorporates the societal interest of organized capital and labour into nation-wide economic policy making.” (Visser & Hemerijck, 1997, p. 63)

belangen verdedigen. Afhankelijk van de aard van deze strategische actoren zijn deze machtsmiddelen in meer of mindere mate toegankelijk.

“Strategische actoren” kunnen ook worden getypeerd als “*veto players*”, actoren die de mogelijkheid hebben de politieke besluitvorming en de mechanismen voor conflictoplossing te beïnvloeden, tegen te houden of te ontregelen. George Tsebelis (2003) definieert *veto players* als de actoren wiens overeenstemming noodzakelijk is voor een wijziging van het beleid, die dus een feitelijke vetomacht hebben. “*Veto players are individual or collective actors whose agreement is necessary for a change of the status quo. It follows that a change in the status quo requires a unanimous decision of all veto players.*”⁵² Tsebelis maakt een onderscheid tussen **institutionele *veto players***, die hun vetomacht ontleen aan hun grondwettelijke status (president, parlement, gerechtshoven) en **partijpolitieke *veto players***, die het resultaat zijn van politieke machtsverhoudingen (politieke partijen)⁵³.

Petri & Vargas (2007) verlengen de politieke analyse van de *veto players* naar het maatschappelijk middenveld, en introduceren het concept van “**social *veto players***”, maatschappelijke actoren die, net als institutionele en partijpolitieke *veto players*, de mogelijkheid hebben om bepaalde politieke processen te blokkeren. Deze *social veto players* ontleen hun invloed en legitimiteit niet aan politieke instituties, maar aan hun representativiteit van maatschappelijke belangen of van hun achterban.

Social veto players kunnen door de regering niet worden genegeerd in het *public policy*-proces. Als deze organisaties van het maatschappelijk middenveld niet deel hebben genomen aan dit proces – omdat de regering niet bereid was tot consultatie of omdat het maatschappelijk middenveld zelf niet deel wilde nemen aan consultatiemechanismen – kan men een reactie van deze organisaties verwachten. Een staking of een wegblokkade kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat een politiek besluit tegen wordt gehouden.

Wanneer maatschappelijke organisaties “sterk” zijn – efficiency van de interne organisatie, aantal leden, representativiteit (zie hoofdstuk VI.) – hebben zij de mogelijkheid om effectief protest te voeren, d.w.z. door te dreigen of gebruik te maken van “geweld”.

Als de maatschappelijke organisaties zwak zijn kan de regering ze simpelweg negeren, zonder dat dit consequenties heeft voor de politieke stabiliteit, omdat ze de capaciteiten niet hebben om een sociaal veto uit te brengen. Hoe sterker maatschappelijke organisaties zijn, hoe meer invloed ze kunnen uitoefenen op de besluitvorming, en hoe belangrijker hun *social veto power*.

⁵² Met “status quo” wordt de huidige beleidssituatie en wetgeving bedoeld. Een verandering van de status quo kan dus de aanneming van een nieuwe wet zijn of een beleidswijziging.

⁵³ “*The constitution of a country can assign the status of veto player to different individual or collective actors. If veto players are generated by the constitution, they are called institutional veto players. For example, the Constitution of the United States specifies that legislation, to be enacted, requires the approval of the president, the House of Representatives, and the Senate (ignoring override of presidential veto for the time being). This means these three actors (one individual and two collective) are the institutional veto players in the United States. Analyzing the political game inside the institutional veto players may produce more accurate insights. If veto players are generated by the political game, they are called partisan veto players. For example, it may be that inside the House of Representatives different majorities are possible, meaning that the House cannot be reduced any further as a veto player. Alternatively, it may be that the House is controlled by a single veto cohesive party, and the only successful pieces of legislation are those supported by this party. In this case, while the House is the institutional veto player, the majority party is the real (partisan) veto player.*” (Tsebelis, 2003, p. 19).

Naast *veto players* onderscheid Tsebelis ook *agenda setters*, actoren die een bepaald onderwerp op politieke agenda kunnen zetten. Agendabepalende actoren zijn zeer belangrijk omdat deze bepaalde onderwerpen kunnen filteren en hierdoor grote invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke besluitvorming. Organisaties van het maatschappelijk middenveld kunnen zeer zeker *agenda setters* zijn, bijvoorbeeld door middel van lobbyactiviteiten of de mobilisatie van grote groepen mensen. De invloed van de media in dit opzicht kan ook zeer groot zijn.

De invloed – vetomacht – van deze strategische actoren hangt in grote mate af van hun mogelijkheid om sociale allianties en coalities te vormen, en effectief gebruik te maken van institutionele kanalen om sociale conflicten te schikken. Politieke partijen hebben de taak een zo groot mogelijk deel van de van nature tegengestelde belangen binnen de samenleving te verbinden oftewel te “vertegenwoordigen” (Offerlé, 1987).

5.1.3 Institutionele kaders voor de sociale dialoog

Het systeem van formele en informele regels en procedures – de normatieve en institutionele kaders – vormen de achtergrond waartegen het politieke besluitvormingsproces en de implementatie van beleidstructuren tot stand komt en waarin de sociale en politieke actoren opereren.

Het formele en informele institutionele kader genereert *incentives* en *restrictions* die het gedrag en de interactie van de betrokken actoren beïnvloeden en de machtsasymmetrie die in dit proces ontstaat versterken, beperken of corrigeren. Indien de formele structuren onvoldoende zijn kunnen ze worden gecompenseerd, gecorrigeerd of geabsorbeerd door informele mechanismen, en leiden tot een terugkeer naar het sociale en politieke evenwicht tussen democratische en politieke stabiliteit, en consensus over een wijziging van de *status quo* (Petri & Vargas, 2008).

Deze regels en procedures zullen duurzamer zijn wanneer zij goed bestuur tot resultaat hebben, en in staat zijn de conflicten tussen strategische actoren – *veto players* – op een vreedzame wijze op te lossen en de resultaten af te leveren die de samenleving verwacht (Whitehead, 2007). Regeringscrisis ontstaat wanneer de tegengestelde belangen en machtsverhoudingen zo groot zijn dat de institutionele kaders niet meer volstaan om de stabiliteit en het evenwicht van het politieke systeem te waarborgen. De capaciteit van een politiek systeem om de sociale vrede te handhaven en maatschappelijke belangen te behartigen is dus te meten aan de wijze waarop sociale conflicten worden gereguleerd (Dabène, 1992).

Er bestaan verschillende denkbare mogelijkheden voor de inrichting van de sociale dialoog, met een meer of mindere mate van institutionalisering. De sociale dialoog kan op *ad hoc* basis plaatsvinden of lopen door geïnstitutionaliseerde organen zoals de Nederlandse Sociaal-Economische Raad. Deze paragraaf zal zich beperken tot een institutionele analyse van de sociale dialoog vanuit het oogpunt van de politieke stabiliteit en de handhaving van de sociale vrede, d.w.z. de wijze waarop sociale conflicten worden gereguleerd. Voor een toegepaste typologie van de sociale dialoog in Latijns-Amerika wordt naar hoofdstuk VII. verwezen.

Beginpunt van deze reflectie is dat organisaties van het maatschappelijk middenveld zonder vetomacht (die geen *social veto player* zijn) geen invloed kunnen uitoefenen op het

regeringsbeleid en daardoor buitengesloten worden van het *public policy*-proces. Als de sociale actoren – de extraparlamentaire oppositie – deelnemen aan een consultatieproces dan is het waarschijnlijk dat het onderhandelde sociale pact of de gemaakte afspraken door hen gerespecteerd zullen worden. Als er *a priori* geen consultatie is – wanneer de sociale actoren niet zijn betrokken bij het besluitvormingsproces – dan hangt hun reactie af van hun *sociale veto power*. Als die sociale vetomacht zeer groot is, houdt dat in dat de sociale vrede in het geding kan komen.

Deze redenering wordt in *Schema 2* geïllustreerd door een analytisch model waarin vier niveaus van *empowerment* van de sociale actoren worden gekruist met institutionele inrichtingsvormen van de sociale dialoog. Er kunnen vier “bestuursscenario’s” worden geïdentificeerd: vier verschillende regeringsvormen met verschillende resultaten afhankelijk van de gekozen wijze waarop sociale conflicten worden gereguleerd. Deze vier bestuursscenario’s zijn **(a)** neocorporatistisch consensusbestuur, **(b)** neocorporatistisch meerderheidsbestuur, **(c)** antagonistisch meerderheidsbestuur en **(d)** meerderheidsbestuur.⁵⁴

In dit model gaat het niet om gesloten categorieën maar om mogelijke en veranderende bestuursscenario’s. De classificatie van regeringsystemen van Arend Lijphart als *consensusdemocratieën* of *meerderheidsdemocratieën* is toegepast op de verhoudingen tussen de regering en de sociale actoren. Het *public policy*-proces wordt onderverdeeld in de fase van de agendabepaling (*a priori*) en de fase waarin de *social veto powers* kunnen worden gebruikt. De sociale actoren worden benaderd volgens de categorieën van George Tsebelis als *agenda setters* en (*social*) *veto players*.

⁵⁴ Deze typologie is gebaseerd op het onderzoek van Dennis P. Petri & Jean-Paul Vargas (2007) over de sociale dialoog in Midden-Amerika (zie bibliografie).

Social veto power: bestuursscenario's van de sociale dialoog

Fase van de bepaling van de agenda	Fase van de totstandkoming van het beleid	Mogelijkheid voor de sociale actoren om hun <i>social veto power</i> te gebruiken				Resultaat van het proces	Bestuurs-scenario
De bepaling van de agenda wordt gedeeld tussen de regering en de sociale actoren	Participatie van de sociale actoren vanaf het begin van het <i>public policy</i> -proces	Onderhandelingen tussen de regering en de sociale actoren gedurende het proces (<i>a priori</i> participatie van de sociale actoren)				Respect voor de onderhandelde afspraken door de extraparlamentaire oppositie	Neocorporatistisch consensusbestuur
De bepaling van de agenda ligt volledig in handen van de regering	Geen participatie van de sociale actoren vanaf het begin van het <i>public policy</i> -proces	Coöperatieve houding van de sociale actoren	Sterke sociale actoren met <i>social veto power</i>	Concessies van de regering: effectieve sociale weerstand	Participatie van de sociale actoren <i>a posteriori</i>	Beheersing van de sociale conflicten	Neocorporatistisch meerderheidsbestuur
		“Adversariale” houding van de sociale actoren	Sterke sociale actoren met <i>social veto power</i>	Geen concessies van de regering: ineffectieve sociale weerstand	Reactie van de sociale actoren met geweldgebruik	Sociale conflicten	Antagonistisch meerderheidsbestuur
		Passiviteit van de sociale actoren	Zwakke sociale actoren zonder <i>social veto power</i>	Beheersing van de sociale actoren	Onmacht van de sociale actoren om te reageren	Uitsluiting van de extraparlamentaire oppositie van het besluitvormingsproces	Meerderheidsbestuur

Voortgang van het public policy-proces →

 ↑ **Empowerment niveau van de sociale actoren**

Bron: Petri & Vargas, 2007

Neocorporatistisch consensusbestuur is de situatie waarbij de agendabepalende macht gedeeld is tussen de regering en de sociale actoren wat impliceert dat de sociale actoren vanaf het begin deel nemen aan het *public policy*-proces en dat er constante onderhandeling is (door middel van formele en informele mechanismen) tussen de regering en de sociale actoren.

Wanneer de sociale actoren deel nemen aan het *public policy*-proces is het respect voor de gemaakte afspraken en de bewaring van de sociale vrede erg waarschijnlijk. Het onderhandelde compromis is het resultaat van een intensief onderhandelingsproces en incorporeert de visies van de belangrijkste sociale en politieke actoren. De Nederlandse overlegeconomie kan in dit scenario worden geplaatst.

Dit bestuursscenario kan beschouwd worden als het meest “democratische” doordat de extraparlamentaire oppositie betrokken wordt bij een groot gedeelte van het *public policy*-

proces. In sommige gevallen kan dit scenario echter samengaan met de manipulatie en coöptatie van sociale actoren door hun participatie in deze consultatieprocessen.

Bij het **neocorporatistisch meerderheidsbestuur** gebeurt de participatie van het maatschappelijk middenveld *a posteriori*, d.w.z. dat de sociale actoren pas betrokken worden bij het besluitvormingsproces als daarvoor geen alternatief – *exit* strategie – meer bestaat. In dit scenario is de volgende opvolging van gebeurtenissen gangbaar: de regering neemt een unilateraal besluit, waarop de sociale actoren reageren door gebruik te maken van hun *social veto power* (demonstraties, wegblokkades, enz.). Omdat de sociale actoren een daadwerkelijke vetomacht hebben is de regering genoodzaakt toe te geven en de eisen van de sociale actoren (gedeeltelijk) in te willigen of ze alsnog te betrekken bij het proces. In dit opzicht is de participatie van de sociale actoren in het beleidsmakingsproces een instrument om de sociale conflictiviteit te kanaliseren.

Dit scenario en de volgende scenario's zijn gangbaar in Latijns-Amerikaanse landen waar er geen overlegcultuur bestaat en ook zelden onafhankelijke overlegorganen bestaan. Een situatie die niet is uitgebeeld in *Schema 2* is de situatie waarbij de sociale actoren wel een coöperatieve houding hebben maar geen sociale vetomacht. In dat geval kan worden verwacht dat de regering de sociale actoren simpelweg zal negeren en geen concessies zal doen, omdat ze geen reactiekracht hebben.

Het **antagonistisch meerderheidsbestuur** volgt grotendeels hetzelfde scenario als neocorporatistisch meerderheidsbestuur: de agendabepalende macht ligt alleen bij de regering, de sociale actoren participeren niet in het agendabepalende proces maar zijn wel sterk, d.w.z. dat ze over sociale vetomacht beschikken. Het verschil met het vorige scenario is dat wanneer de sociale actoren protesteren tegen een unilateraal besluit van de regering, de regering geen concessies doet. Omdat de sociale actoren *social veto players* zijn reageren ze met geweld, wat een open sociaal conflict met de regering genereert.

In het **meerderheidsbestuur** hebben de sociale actoren geen agendabepalende macht, nemen ze niet deel aan het *public policy*-proces en hebben ook de capaciteit niet om te reageren op besluiten van de regering. Omdat de sociale actoren zwak en verdeeld zijn en geen sociale vetomacht hebben worden ze door de regering genegeerd. Als resultaat van dit proces wordt de extraparlamentaire oppositie buitengesloten van het besluitvormingsproces in een piramidaal scenario waarin de vrijheid van meningsuiting – de *tribuna* – van de extraparlamentaire oppositie volledig wordt ondermijnd.

5.2 De sociale dialoog vanuit Nederlands perspectief

De Nederlandse overlegeconomie roept in het buitenland vaak veel bewondering op, in het bijzonder door de manier waarop de sociale rust behouden kan worden en arbeidsconflicten kunnen worden vermeden. Het “poldermodel” is te omschrijven als een samenhang van elementen die te maken hebben met de institutionalisering van overleg- en adviesorganen – Stichting van de Arbeid, Sociaal-Economische Raad, Raad voor Werk en Inkomen –, een consensusdemocratie en een politieke cultuur die het formele en informele kader vormen voor de sociale dialoog in brede zin. Deze paragraaf zal ingaan op een aantal karakteristieke kenmerken van de sociale dialoog zoals die in Nederland wordt gevoerd en die handgrepen kunnen bieden voor institutionele hervormingsprocessen in Latijns-Amerikaanse landen. Achtereenvolgens zullen (5.2.1) de consensusdemocratie en de instituties van de sociale

dialogo op nationaal niveau worden behandeld: (5.2.2) de Stichting van de Arbeid en (5.2.3) de Sociaal-Economische Raad.

5.2.1 De consensusdemocratie

Nederland is het modelvoorbeeld van een *consensusdemocratie*, zoals die wordt getypeerd door Lijphart (1984). Karakteristieke kenmerken hiervan zijn een representatieve regering en een politieke cultuur van consensus en onderhandeling met de parlementaire oppositie. In het functioneren van de Nederlandse parlementaire democratie, in tegenstelling tot *meerderheidsdemocratieën* waar één politieke partij domineert en waar politieke minderheden buiten worden gesloten van de politieke besluitvorming, gebeurt de besluitvorming door middel van consensus tussen politieke partijen en de vorming van coalitieregeringen.

Deze consensusdemocratie, en de politieke cultuur die hieraan ten grondslag ligt, wordt verlengd op het gebied van sociaal-economisch overleg met de consultatie van sociale partners – werkgevers en werknemers – die, door middel van de hiervoor ingestelde instellingen – de Stichting van de Arbeid, de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor Werk en Inkomen –, invloed kunnen uitoefenen op politieke processen.

De wijze waarop de sociale dialoog wordt gevoerd volgt dezelfde politieke cultuur van overleg, compromis en het zoeken van draagvlak. Vrije pers, representatieve democratie en een actief maatschappelijk middenveld vormen de ondersteunende basis van de democratie. In zekere zin is de sociale dialoog daarom een noodzakelijk complement van de parlementaire democratie. In het Nederlandse politieke systeem bestaan er een aantal structurele voorwaarden die de sociale dialoog noodzakelijk maken. De vergaande fragmentatie van het politieke systeem, de administratieve structuren en de organisatie van de overheid maken het zoeken naar draagvlak onvermijdelijk omdat er geen sterk centraal gezag bestaat zoals bijvoorbeeld in presidentiële regimes.

Het zoeken van draagvlak in het maatschappelijk middenveld ligt in het verlengde van het overleg tussen politieke partijen. Het feit dat Nederlandse regeringen niet direct gekozen worden, maar indirect tot stand komen via coalitieakkoorden impliceert dat voor de grotere beslissingen er een noodzaak is voor maatschappelijk draagvlak. Niet voor niets typeert Lijphart (1977) de Nederlandse democratie als een “*consociational democracy*”, wijzend op de belangrijke link tussen consensusdemocratie en de sociale dialoog.

De deelname en vertegenwoordiging van sociale partners, die alleen adviserend optreden en daardoor het politieke primaat van parlement en regering niet ondermijnen, maakt het mogelijk dat niet vertegenwoordigde segmenten van de samenleving toch deel uit kunnen maken van de beleidsvorming.

Een belangrijk kenmerk van het Nederlandse politieke systeem is, tot op zekere hoogte de continuïteit op de lange termijn van het regeringsbeleid. Deze continuïteit is onder andere te danken aan (a) een relatief stabiel partijstelsel – althans tot 2002 – met weinig inhoudelijke en ideologische verschillen tussen de grotere politieke partijen (beperkte polarisering), (b) een regeringstelsel – evenredige vertegenwoordiging, parlementair regime – dat coalitievorming noodzakelijk maakt en waardoor er in principe altijd twee van de drie grote politieke partijen – CDA, PvdA, VVD – deel uitmaken van de regering en (c) een politiek onafhankelijk ambtenarenapparaat. Deze elementen waarborgen een zekere politieke stabiliteit die behouden

blijft ook als regeringstermijnen niet worden uitgediend. De **(d)** monarchie kan ook als stabiliserende factor worden genoemd.

Daarnaast zijn **(e)** de aanwezigheid van onafhankelijke publieke onderzoeksinstituten – CPB, CBS, SCP, WRR, enz. – en het naar tevredenheid functioneren van **(f)** onafhankelijke overleg- en adviesorganen – Stichting van de Arbeid, Sociaal-Economische Raad – ook elementen die bijdragen aan de continuïteit van het regeringsbeleid en daardoor indirect een groot aandeel hebben in de politieke stabiliteit van het land. De samenkomst van al deze ingrediënten, indien daar nog de **(g)** politieke consensuscultuur aan wordt toegevoegd, vormt de kern van het Nederlandse “poldermodel.”

Een belangrijke voorwaarde voor het succes van de sociale dialoog is het bestaan van centrale maatschappelijke organisaties. De gesloten deals moeten gedragen worden door een representatieve achterban om van betekenis te kunnen zijn, en politieke doorwerking te garanderen. Op dit punt zal later in dit rapport nog verder worden ingegaan.

Het zou onterecht zijn om een al te positief beeld te schetsen van het politieke systeem en de interactie met de sociale partners binnen het poldermodel, temeer omdat er in grote lagen van de bevolking zeer grote ontevredenheid bestaat over de huidige politieke situatie. De kritiek op het functioneren van de Nederlandse consensusdemocratie heeft vaak betrekking op bijvoorbeeld de personalisatie van de politiek, de groeiende instabiliteit van het partijstelsel met de opkomst van een groot aantal nieuwe (populistische) vleugelpartijen, de veelbekritiseerde “incidentenpolitiek”, de reactieve houding van oppositiepartijen, en de veelbesproken “kloof tussen burger en politiek.” Al deze elementen vallen echter buiten het bereik van deze studie maar geven wel aan dat het Nederlandse politieke systeem niet vrij is van kritiek.

De Nederlandse overlegeconomie heeft niet altijd zo goed gefunctioneerd als nu. De sociale dialoog raakt in crisis vanaf eind jaren '60 tot 1982 toen het Akkoord van Wassenaar gesloten werd. Tijdens die periode bleek de overlegeconomie niet in staat de slechte arbeidsverhoudingen te verbeteren en was harmonieuze samenwerking tussen werkgevers en werknemers vrijwel niet mogelijk (Visser & Heimerijck, 1997). Dit voorbeeld geeft alleen maar aan dat het bestaande institutionele kader tijdens die periode onvoldoende was om alle sociale vragen te kunnen kanaliseren. De laatste jaren lijken ook te wijzen op een verslechtering van het overlegklimaat.

5.2.2 De Stichting van de Arbeid

De Stichting van de Arbeid, een privaatrechtelijk en bipartiet orgaan van werkgevers en werknemers, werd enkele weken na het einde van de Tweede Wereldoorlog opgericht (1945). Het is een platform voor collectieve onderhandeling, informeel debat tussen de sociale partners, lobby bij de regering en de politiek in het algemeen. Twee maal per jaar vergadert de Stichting met de regering tijdens het voorjaars- en najaarsoverleg, een door de traditie geïnstitutionaliseerde praktijk.

De Stichting van de Arbeid houdt zich met hele concrete sociaal-economische vraagstukken bezig. Zij speelt een grote rol in de samenhang tussen het arbeidsvoorwaardenbeleid en het voorwaardenscheppende beleid van het kabinet ten aanzien van de arbeidsvoorwaardenvorming. De Stichting van de Arbeid coördineert gedecentraliseerde

arbeidsonderhandelingen en adviseert de regering op specifieke en vooral praktische arbeidsverwante onderwerpen zoals pensioenen en arbeidsvoorwaarden.

Interessant is dat de Stichting van de Arbeid een privaatrechtelijke organisatie is, d.w.z. dat zij niet rust op een wet, en daardoor volledig zelfstandig opereert en wordt gefinancierd⁵⁵. In zekere zin heeft de Stichting van de Arbeid zich hierdoor opgedrongen als een onvermijdelijke gesprekspartner van de regering, waar zeker in het begin kritisch tegenaan werd gekeken (Van Bottenburg, 1995).

De politiek is zich er terdege van bewust dat voor ingrijpende sociaal-economische hervormingen niet alleen de electorale steun noodzakelijk is maar ook die van de sociale partners. De belangrijkste kenmerken van de Stichting van de Arbeid zijn dat het een orgaan is van werkgevers en werknemers zelf, wordt door hen zelf voorgezeten, waar zij in totale onafhankelijkheid van de regering kan opereren.

Daarnaast is het informele karakter van de onderhandelingen binnen de Stichting van de Arbeid een belangrijk aspect. Vergaderingen zijn niet openbaar, gebeuren zonder notulen en de agenda wordt door de sociale partners zelf bepaald. Het biedt werkgevers en werknemers de mogelijkheid om hun belangen tegenover elkaar uit te spreken, vrij te onderhandelen buiten de media-aandacht en geeft ze de mogelijkheid om een gezamenlijk front te vormen tegen de regering. Binnen de Stichting van de Arbeid hebben de partijen een gezamenlijk belang bij het komen tot een gemeenschappelijk standpunt ten opzichte van de regering. Hierdoor ontstaat de bereidheid om naar oplossingen te zoeken en deals te sluiten. De Stichting van de Arbeid is een goede aanvulling op de Sociaal-Economische Raad die een veel meer analytische en wetenschappelijke aanpak heeft, met name vanwege de aanwezigheid van Kroonleden en zijn veel algemenere doestellingen.

5.2.3 De Sociaal-Economische Raad

De Nederlandse Sociaal-Economische Raad, opgericht in 1950, is een publiekrechtelijk instituut. De SER komt tot stand in een hele specifieke historische context, namelijk die van de wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog, en de noodzakelijke samenwerking tussen democratische actoren om de verspreiding van het communisme in het kader van de Koude Oorlog in te dammen.

Het voortbestaan van instituties hangt af van de mate waarin zij succesvol kunnen zijn in het navolgen van hun doelstellingen en in het bijzonder de resultaten die zij kunnen boeken in het verlenen van publieke diensten en het bijdragen aan materiële economische verbeteringen (North, 2005). De SER is van grote betekenis voor de Nederlandse samenleving, met name door zijn bijdrage aan de wederopbouw en met de aanpassingen aan de Europese integratie.

De SER geeft gevraagd en ongevraagd advies aan het kabinet over grotere sociaal-economische vraagstukken, arbeids- en ondernemingsrecht en sociale zekerheid op de midden en lange termijn. De financiering van de SER geschiedt door een heffing op de wettelijk voorgeschreven contributie van ondernemingen aan de Kamers van Koophandel. De SER is een samenwerkingsorgaan van werkgevers, werknemers en onafhankelijke Kroonleden. De Kroonleden worden door de regering benoemd maar worden geacht onafhankelijk te opereren

⁵⁵ De Stichting van de Arbeid wordt voor $\frac{3}{4}$ gefinancierd door de Sociaal-Economische Raad, via heffingen op de contributie van ondernemingen aan de Kamers van Koophandel, en voor $\frac{1}{4}$ door de leden zelf.

van politieke belangen. Er wordt gezocht naar een spreiding naar zowel universitaire als politieke achtergrond. De directeur van het Centraal Planbureau (CPB) en een lid van de directie van de Nederlandse Bank (DNB) zijn ook Kroonlid.

De Nederlandse Sociaal-Economische Raad kan worden getypeerd als een instelling waarin, althans dat wordt beoogd – en zonder hier een al te idealistische voorstelling van te willen geven –, de principes **(a)** onafhankelijkheid, **(b)** pluralisme, **(c)** representativiteit en **(d)** deskundigheid samenvloeien om zo een zekere **(e)** objectiviteit te garanderen, en daardoor ook een grote mate van **(f)** legitimiteit.

Het begrip ‘**onafhankelijkheid**’ duidt op de SER dat als instituut onafhankelijk opereert van de politiek en vooral van de politieke partijen: de financiering loopt buiten de regeringsbegroting om, de medewerkers van het SER-secretariaat worden onafhankelijk benoemd en de leden van de Raad zijn eveneens politiek onafhankelijk dankzij de bijzondere procedure voor de benoeming van Kroonleden. Voor de benoeming van werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers bestaan duidelijke voorschriften zodat dit zelden tot discussie leidt. De regering maakt geen deel uit van de Raad. De achterliggende gedachte is dat de regering niet deel uit kan maken van een orgaan dat haar van advies moet dienen. De regering is echter wel indirect betrokken door middel van ministeriële vertegenwoordigers die bij alle Raads- en commissievergaderingen aanwezig zijn.

Deze ‘onafhankelijkheid’ is niet strijdig met het ‘**pluralisme**’ en de ‘**representativiteit**’ die worden gewaarborgd dankzij de volwaardige vertegenwoordiging van de sociale partners – de belangrijkste sociaal-economische actoren – binnen de Raad. Het pluralisme onderstreept de onafhankelijkheid van de Raad als geheel. Werkgevers en werknemers zijn in gelijke mate vertegenwoordigd, op basis van hun representativiteit (aantal leden). De Kroonleden dienen het algemeen belang te vertegenwoordigen en hebben met name oog voor die onderdelen van de samenleving die niet zijn vertegenwoordigd binnen de Raad: politieke partijen, universiteiten en andere delen van de samenleving, en ook het ongeorganiseerde maatschappelijk middenveld.

Over de representativiteit van de Raad zijn de meningen evenwel verdeeld. Discussie bestaat bijvoorbeeld over de lage participatiegraad binnen de vakbeweging (25%) die samenhangt met het groeiende aantal zelfstandige ondernemers. Het is ook verdedigbaar dat alleen sociale partners niet voldoende zijn maar dat ook andere sociaal-economische actoren op een meer structurele wijze bij de Raad moeten worden betrokken. Natuurlijk kan de representativiteit van de Raad kan niet perfect zijn – en is sterk afhankelijk van de gehanteerde criteria voor de benoeming van zijn leden – maar het is belangrijk op te merken dat de Raad door sommigen als niet representatief beschouwd wordt. Dit heeft consequenties voor de legitimiteit van de afgeleverde adviezen.

Kroonleden treden op als mediators in de onderhandelingen en zitten de commissievergaderingen voor. Dankzij hun ervaring, loopbaan en expertise, dragen de Kroonleden ook bij aan de ‘**deskundigheid**’ van het werk van de Raad. Hierbij, en met name wat de kwaliteit van de adviezen van de Raad betreft, speelt de professionaliteit van het SER-secretariaat een grote rol. Voor de politieke invloed van een SER-advies is de inhoudelijke kwaliteit evenzeer van belang als de overeenstemming tussen de partijen. De aanwezigheid van Kroonleden, die vaak in het centrum tussen werkgevers en werknemers staan, maakt de weg naar een compromis eenvoudiger.

De SER besteedt veel aandacht aan de analyse alvorens een advies uit te brengen. Het aantal adviezen is beperkt en richt zich vooral op de hoofdlijnen van het te voeren beleid, traditioneel naar aanleiding van de jaarlijkse adviesbrief van het kabinet op de derde dinsdag van september en adviesaanvragen gedurende het jaar.

De actoren die betrokken zijn bij de werkzaamheden van de SER bestrijken een veel ruimer gebied dan alleen de sociale partners, en omvatten ook onafhankelijke deskundigen (bijv. academici) en overige maatschappelijk organisaties zoals de Consumentenbond en andere NGO's. Het SER-secretariaat heeft in zijn voorbereidende werk, ook al wordt het geacht zich zo neutraal mogelijk op te stellen, de mogelijkheid de agenda enigszins te beïnvloeden. Ministeriële vertegenwoordigers kunnen bijsturen door het verstrekken van informatie en toelichting in verband met de politieke procesgang, zoals het moment van parlementaire behandeling. In commissievergaderingen kunnen experts op een bijzonder gebied en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties uitgenodigd worden om een toelichting te geven.

De adviezen van de SER zijn het resultaat van onderhandelingen tussen de partijen. Als deze onderhandelingen leiden tot consensus kan een zekere '**objectiviteit**' worden gegarandeerd, d.w.z. dat de adviezen van de SER niet partijpolitiek zijn geïntendeerd. Het voorbereidende werk van het SER-secretariaat is overigens zoveel mogelijk gebaseerd op onderzoeken van publieke instellingen, met name van het Central Planbureau (CPB) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), om discussie over de objectiviteit van de onderzoeksresultaten te voorkomen. Dit vergemakkelijkt de totstandkoming van een SER-breed gedragen diagnose van het probleem of onderwerp waar advies over wordt gegeven. Het bestaan van dit soort onafhankelijke instellingen kan worden genoemd als een belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de sociale dialoog.

Indien er een gezamenlijke diagnose van een probleem wordt gesteld – en hierover consensus bestaat – wordt de gang naar de formulering van een gezamenlijke visie over oplossingen voor dit probleem aanzienlijk vergemakkelijkt. Dit is alleen mogelijk als er wederzijds vertrouwen bestaat tussen de partijen (Putnam, 2003)⁵⁶ en deze bereid zijn te geven en te nemen – “nu in te leveren om in de toekomst te ontvangen” –. Het resultaat is een document dat, doordat het niet de visie bevat van één partij maar waarvan alle partijen wel deel uitmaken, in feite de visie van iedereen is.

Al deze elementen samen geven de SER, in zijn rol als adviseur van kabinet en parlement, een grote mate van '**legitimiteit**', juist omdat de adviezen zich baseren op objectieve feiten en omdat de gegeven visie uitgaat van een representatieve vertegenwoordiging van het sociaal-economische middenveld. Dit is ook de reden dat de regering de SER-adviezen niet naast zich neer zal leggen, of moet hele goede redenen hebben om dat te doen, ook al zijn de adviezen niet bindend. Desalniettemin is de effectieve doorwerking van de SER-advisering op het regeringsbeleid moeilijk te observeren en is die erg afhankelijk van de parlementaire politieke verhoudingen.

De SER kan als een *agenda setter* worden beschouwd omdat hij grote invloed heeft op de algemene bepaling van de politieke agenda. De SER is echter geen institutionele *veto player* omdat het een adviesraad is zonder bevoegdheid om beslissingen te nemen. De sociale

⁵⁶ “Mutual trust is a continuing relationship of exchange, that is at any given time unrequited or imbalanced, but that involves mutual expectations that a benefit granted now should be repaid in the future.” (Putnam, 1993, p. 172)

partners die in dit instituut opereren kunnen echter wel als *social veto players* worden gekwalificeerd, dankzij zijn legale basis van dit instituut en de maatschappelijke acceptatie en betekenis ervan.

5.3 De sociale dialoog “tropicaliseren”

Het is onterecht om de Nederlandse overleconomie te verkopen als een “model” indien daarmee wordt geïmpliceerd dat het zonder aanpassingen overgenomen kan worden in andere landen met totaal andere historische, sociologische en culturele achtergronden. Ten opzichte van Latijns-Amerikaanse landen is Nederland een geïndustrialiseerde economie, zijn de inkomensverschillen relatief klein en heeft de bevolking een vrij homogene etnische samenstelling – ondanks de grootte van de “allochtone” bevolkingsgroep –. Het moet ook niet uit het oog worden verloren dat Latijns-Amerikaanse landen in overgrote meerderheid nog zeer recente democratieën zijn en uitdagingen hebben te weerstaan die te maken hebben met de grote (etnische) diversiteit van de bevolking en zeer grote interne inkomens- en ontwikkelingsverschillen.

De sociale dialoog dient dus “getropicaliseerd” te worden. Tegelijkertijd biedt het Nederlandse voorbeeld een aantal interessante lessen die van belang kunnen zijn. Aan het succes van de sociale dialoog zijn ook een aantal voorwaarden verbonden. Deze gedachte wordt door SER in zijn jaarverslag 2003 als volgt uitgedrukt: *“De overleconomie [biedt] geen modeloplossingen. Elk land zal zijn eigen instituties moeten ontwikkelen die het beste passen bij cultuur en tradities. Uit de Nederlandse ervaring is wel een aantal lessen te trekken, zoals het belang van sterke en onafhankelijke organisaties van sociale partners en de autonome sociale dialoog tussen overheid en sociale partners. Ook moet er een heldere verdeling zijn in verantwoordelijkheden tussen overheid en sociale partners. Bovendien dient de overlegcultuur breed ingebed te zijn in het economisch leven: de overleconomie omvat veel meer dan alleen centrale instituties.”*

In deze paragraaf zal getracht worden de **(5.3.1)** Latijns-Amerikaanse politieke cultuur te omschrijven, vanuit de dubbele achtergrond van presidentiële politieke instituties en een veel breder maatschappelijk middenveld. Hierna zullen een aantal algemene **(5.3.2)** voorwaarden voor succes van de sociale dialoog worden genoemd die vanuit de Nederlandse achtergrond van belang kunnen zijn.

5.3.1 Politieke cultuur van Latijns-Amerika

De politieke cultuur in Latijns-Amerikaanse landen – hoewel dit een zeer subjectief en lastig te definiëren concept is – wijkt sterk af van de Nederlandse “consensusdemocratie”, zoals die beschreven wordt door Lijphart (1977). Dit houdt in dat overleg, politieke onderhandeling en besluitvormingsprocessen in Latijns-Amerikaanse landen tot stand komen vanuit een totaal andere culturele achtergrond waardoor ook sociaal-economisch overleg vanuit een andere invalshoek moet worden bekeken. Zonder hier een waardeoordeel aan te verbinden zal het “Latijnse karakter” van deze landen in beschouwing genomen moeten worden bij het opzetten van de sociale dialoog.

De Latijns-Amerikaanse democratieën, opnieuw opgebouwd na jaren van autoritaire regimes, worden vormgegeven door presidentiële regimes, een grote plaats voor politieke partijen en

liberale instituties. Het voornaamste accent ligt op de “spelregels”: vrij en algemeen kiesrecht, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van organisatie. De burgers worden beschouwd als soeverein maar delegeren deze soevereiniteit aan de politieke instituties, zoals dit door de Grondwetten wordt geregeld.

De Uitvoerende Macht is in de meeste gevallen de centrale schakel van de uitvoering van het regeringsbeleid en moet arbitreren tussen tegenstrijdige visies en belangen van alle actoren die bij de politieke besluitvorming betrokken zijn. De politieke visie van de Latijns-Amerikaanse bevolking gaat uit van conflicterende belangen en bipolaire verhoudingen. Er bestaat een hiërarchische bestuurscultuur, die inhoudt dat de besluitvorming door pyramidale processen loopt waarbij de vrijwillige participatie van sociale actoren niet vanzelfsprekend is.

Het conflict is een gemeenschappelijke deler van alle Latijns-Amerikaanse presidentiële regimes. De oplossing van conflicten gebeurt niet noodzakelijkerwijs door middel van consensus maar is veel meer het gevolg van de confrontatie van tegengestelde belangen (Mirza, 2006). De hiermee gepaard gaande autoritaire visie van de macht en de antropologisch bepaalde roep naar een sterke leider is een voedingsbodem voor populisme.

Er bestaat een soms overdreven geloof in de overheid om transcendentale kwesties op te lossen in een zeer gepolitiseerde maatschappij, en daardoor ook een zeer gepolitiseerd maatschappelijk middenveld. Een sterke overheid wordt gezien als noodzakelijk om economische, politieke en sociale ontwikkelingen te kunnen voortbrengen. Een veelvoorkomende reflex is dat de overheid als verantwoordelijke wordt gezien voor zowel de positieve als de negatieve ontwikkelingen in de maatschappij. Vaak zijn de verwachtingen over een net aangetreden regering absurd hooggespannen. Hierdoor zijn de teleurstellingen groot wanneer het regeringsbeleid niet uitpakt zoals verwacht.

Albert Hirschman (1963) identificeert een specifieke Latijns-Amerikaanse bestuurs- of regeringsstijl. De veelvuldige institutionele hervormingsprocessen en de steeds veranderende beleidskeuzes zijn het onzekere antwoord op de vele uitdagingen waarvoor het continent staat. Veel cruciale beleidsonderwerpen worden niet behandeld omdat ze niet onder de aandacht worden gebracht van de verantwoordelijke regeringen, vanwege een bemiddelingsdeficit. Politieke partijen zijn onvoldoende in staat de tegengestelde belangen in de samenleving te verbinden en een visie van het algemeen belang uit te dragen. Er zijn weinig institutionele middelen waardoor druk uitgeoefend kan worden op de politieke agenda. Er is vrijwel geen sprake van lange termijnplanning die als inspiratie voor een globale aanpak van de grote maatschappelijke problemen kan dienen.

Wanneer regeringsleiders niet in staat zijn een bepaald maatschappelijk vraagstuk op te lossen of een noodzakelijke hervorming door te voeren, verbinden ze dat beleidsonderwerp met andere beleidsonderwerpen waarvan wordt geargumenteed dat die urgenter zijn en waarvan wordt verwacht dat de sociale weerstand minder groot is. Hierdoor ontstaat een verkeerde prioriteitenstelling en worden cruciale beleidsonderwerpen niet behandeld.

Het lijkt erop dat grote maatschappelijke problemen pas worden behandeld als ze door de sociale mobilisaties en weerstand voor de beleidsmakers zichtbaar worden. Het gevolg hiervan is een gehaaste manier van beleid maken met geïmproviseerde korte termijnoplossingen – bijvoorbeeld door de instelling van een onderzoekscommissie of zelfs een extra ministerie – die er vooral toe dienen sociale uitbarstingen te voorkomen. Deze “schokkende” beleidsvorming is gevaarlijk omdat ze vooral reactief is op (potentiële) sociale

conflicten en niet gebaseerd is op een volledig begrip en diagnose van het probleem. Van een vooruitziende blik kan dan geen sprake zijn.

Wanneer er nieuwe managementmethodes worden “ontdekt”, bijvoorbeeld wanneer regeringsleiders opleidingen in de Verenigde Staten hebben gevolgd en “nieuwe” inzichten opdoen, worden vaak zeer drastische en ingrijpende beleidswijzigingen doorgevoerd die de politieke stabiliteit en continuïteit niet ten goede komen. Vaak gebeurt het dat beleid of instituties die in het buitenland succesvol zijn als een soort “recept” op ondoordachte wijze worden toegepast zonder aandacht voor de lokale context. Deze “imitatie” – *mimetismo institucional* – heeft te maken met de “drang om het af te maken” van veel Latijns-Amerikaanse beleidsmakers.

Een ander karakteristieke eigenschap van de Latijns-Amerikaanse politieke cultuur, die de oplossing van problemen niet bevordert, is de neiging van beleidsmakers om vanaf nul te beginnen en de inspanningen in het verleden en de bereikte resultaten te vergeten. Opgebouwde expertise in voorgaande regeringen wordt meestal niet gebruikt en grote groepen ambtenaren worden na het aantreden van een nieuwe President systematisch vervangen. Dit bemoeilijkt een juiste diagnose en analyse van problemen en komt ook voort uit de politisering van het ambtenarenapparaat.

5.3.2 Voorwaarden voor succes van de sociale dialoog

De karakteristieke elementen van de sociale dialoog zoals die in Nederland gevoerd wordt (beschreven in paragraaf 5.1) zijn relevant omdat deze vaak afwezig lijken te zijn in veel Latijns-Amerikaanse landen. De partijstelsels zijn in de meeste Latijns-Amerikaanse landen als regel erg volatiel (Petri & Vargas, 2007; Mirza, 2006), waarbij meestal de traditionele politieke partijen aan legitimiteit hebben ingeboet. De veelgenoemde “bocht naar links” met de opkomst begin jaren ‘2000 van – zij het heel verschillende – regeringen met een linkse ideologische achtergrond is hier een gevolg van. Daarbij is de polarisering (“ideologische afstand”) tussen de politieke partijen over het algemeen zeer groot. Hierdoor kunnen de algemene beleidsoriëntaties van een regering tussen twee verkiezingen radicaal veranderen (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2007).

De politisering van het ambtenarenapparaat in Latijns-Amerika is van zeer grote omvang en kan problematisch zijn en cliëntelistische praktijken bevorderen. Voor de continuïteit van het regeringsbeleid is dit eveneens slecht omdat veel opgebouwde ervaring en institutioneel geheugen hierdoor verloren gaat, en niet gecompenseerd kan worden door een sociaal-economisch adviesorgaan dat de lange termijnvisie voor de ontwikkeling van een land in het oog houdt tussen de regeringen door.

De noodzaak in Nederland voor compromis en maatschappelijk draagvlak voor het regeringsbeleid ontstaat uit het institutionele kader dat gebaseerd is op een zeer gefragmenteerd politiek systeem. Hieruit vloeit een inrichting van de sociale dialoog voort met een hoge mate van institutionalisering. Het bestaan van zowel een bipartiet orgaan van werkgevers en werknemers – de Stichting van de Arbeid – en een tripartiet orgaan dat advies uitbrengt aan de regering – de Sociaal-Economische Raad – is uniek. Beide instituten rusten op een lange traditie en continuïteit wat het vertrouwen tussen de sociale partners bevordert.

Wat de financiering van deze organen betreft is het van belang te noemen dat de SER, hoewel het een relatief kostbaar orgaan is, volledig bekostigd wordt uit de Kamers van Koophandel en daardoor ook autonoom kan zijn van de politiek. De Stichting van de Arbeid, vanwege de iets andere werkzaamheden, heeft maar een zeer beperkt budget nodig om te kunnen functioneren.

Zoals eerder is aangegeven zijn de formele institutionele kaders niet voldoende en geen garantie voor succes van de sociale dialoog maar dient ook de politieke cultuur – het informele kader – in beschouwing te worden genomen. Voor elk afzonderlijk land dient er gekeken te worden naar de regeerstijl, de institutionele traditie en de lokale onderhandelingscultuur, alvorens buitenlandse modellen te importeren.

Voor het succes van de sociale dialoog zijn er vanuit de Nederlandse ervaring een aantal fundamentele randvoorwaarden aan te wijzen. De meesten van deze voorwaarden zijn in voorgaande hoofdstukken al aan de orde gekomen. De volgende opsomming geeft hier de belangrijkste van weer:

- Het bestaan van autonome werkgevers- en werknemersorganisaties;
- Het voornemen van de partijen zich te houden aan lange termijnafspraken;
- Representatieve centrale organisaties van een zo breed mogelijk deel van de samenleving;
- Wederzijds vertrouwen tussen de sociale partners;
- Respect en begrip voor verschillende opvattingen;
- Een brede beleidsagenda zodat er in de onderhandelingen standpunten kunnen worden uitgeruild en een akkoord niet neerkomt op een *zero sum game*;
- Evenwicht tussen de partijen (gelijkwaardige vertegenwoordiging binnen overleginstellingen);
- Politieke wil voor de sociale dialoog (vanuit het maatschappelijk middenveld en vanuit de politiek).

Het succes van de sociale dialoog is in grote mate afhankelijk van de legitimiteit van de platformen waar deze plaatsvindt. Van belang hierbij is dat deze platformen representatief en autonoom (politiek onafhankelijk) zijn. De politieke invloed en doorwerking van een overlegplatform is een functie van zijn representativiteit, en in mindere mate ook van zijn thematische breedte.

Het is ook van belang dat de sociale partners die deelnemen aan de sociale dialoog een constructieve houding hebben. Een autoritaire en vijandige (*adversarial*) houding tussen sociale partners is geen goede basis voor constructief overleg. Heel belangrijk is daarom dat er tussen de partijen een gevoel voor het algemeen belang ontstaat dat boven sectorale, persoonlijke of corporatistische belangen uitstijgt.

VI. *Empowerment van het maatschappelijk middenveld*

Na de democratische overgang volgde teleurstelling en frustratie omdat de democratie, om welke redenen dan ook, niet de gewenste resultaten bracht. De *empowerment* van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika, een trend van de laatste decennia, wordt algemeen gezien als het gevolg van die frustratie die met name te maken heeft met de slechte economische *performance*, de groeiende inkomensongelijkheid en de onvoldoende waarborging van sociale, economische en politieke rechten.

De opkomst van het maatschappelijk middenveld hangt ook samen met de decentralisering die in veel landen recentelijk is doorgevoerd. Daarnaast spelen internationale ontwikkelingsorganisaties een grote rol in het versterken van de capaciteit van organisaties van het maatschappelijk middenveld.

Een grote verscheidenheid van organisaties van het maatschappelijk middenveld is een steeds belangrijker speler – *social veto player* – in het publieke debat in veel Latijns-Amerikaanse landen en manifesteert zich met hele diverse activiteiten die gaan van lobby en informatiecampagnes tot deelname aan (geïnstitutionaliseerde) openbare consultatieprocessen en zelfs gewelddadige sociale protestacties.

In Latijns-Amerika is de structurering en samenstelling van de organisaties van het maatschappelijk middenveld substantieel anders dan in Europa of de Verenigde Staten, waarbij de specifieke historische en culturele achtergrond een grote rol speelt. Alvorens te kijken naar bestaande en mogelijke inrichtingen van de sociale dialoog in Latijns-Amerika (hoofdstukken VII. en VIII.), dient eerst beter inzicht gegeven te worden in het (6.1) type organisaties die het Latijns-Amerikaanse maatschappelijk middenveld vormen. De meest representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn de sociale actoren die deel zouden moeten nemen aan de sociale dialoog. Hierna zal breder ingegaan worden op (6.2) de hoofdoorzaken van de *empowerment* van het maatschappelijk middenveld. Tot slot zullen een aantal inzichten worden gegeven over de (6.3) mogelijkheden voor een effectieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld.

6.1 Samenstelling van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika

Het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika is een onoverzichtelijk web van een enorme hoeveelheid organisaties en groeperingen met heel verschillende activiteiten, doelstellingen en juridische vormen. Het gebruik van de termen “maatschappelijk middenveld”, *civil society*, “sociale sector” of *non-governmental organizations* (NGO’s) is eigenlijk niet geschikt om deze brede en veelomvattende categorie te duiden.

De organisaties van het brede maatschappelijk middenveld kunnen op meerdere manieren worden geclassificeerd volgens doelgroepen, representativiteit, methodologie, activiteiten, doelstellingen, juridische vorm, thematiek en territoriaal bereik. Het grote aantal organisaties in Latijns-Amerika en de diversiteit ervan maakt een typologische analyse van hun rol in het *public policy*-proces echter zeer ingewikkeld.

In dit hoofdstuk zal een **(6.1.1)** algemene omschrijving worden gemaakt van de structurering van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika⁵⁷. Hierna zal ingegaan worden op de groeiende politieke betekenis van de **(6.1.2)** “sociale bewegingen” – *movimientos sociales* – in een groot aantal Latijns-Amerikaanse landen.

6.1.1 Algemene omschrijving van de structurering van het maatschappelijk middenveld

Maatschappelijke organisaties zijn gestructureerde groepen mensen rond gezamenlijke waarden, belangen en doelstellingen die trachten antwoorden te geven op sociale behoeften van specifieke groepen. Deze heterogene categorie omvat allerlei soorten stichtingen en verenigingen zoals coöperaties, vakbonden, ontwikkelingsorganisaties, communautaire verenigingen, professionele verenigingen, wijkverenigingen, federaties, collectieve verzekeringen, genootschappen, sociale organisaties, liefdadigheidsinstellingen, studentenvakbonden, enz. Ook universiteiten, denktanks, kerken en de media worden tot deze categorie gerekend. In de Latijns-Amerikaanse context beschouwen al deze organisaties en verenigingsvormen het als vanzelfsprekend deel te nemen aan het publieke debat en invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid (lobby, *advocacy*), op lokaal niveau en waar mogelijk op nationaal niveau.

“Klassieke” tegenstellingen tussen sociale partners over arbeidsvoorwaarden zijn niet het belangrijkste aandachtspunt maar worden vervangen door veel bredere maatschappelijke strijdpunten met nieuwe actoren. Dit vergt nieuwe referenties en interpretatiekaders en ook creatieve institutionele oplossingen voor hun participatie in het *public policy*-proces.

In algemene zin kan gesteld worden dat de organisaties van het maatschappelijk middenveld erg verdeeld zijn. Er bestaan wel netwerken van maatschappelijke organisaties maar de samenwerking en coördinatie van het maatschappelijk middenveld als geheel blijft uitermate ingewikkeld vanwege de tegenstrijdige belangen van de verschillende organisaties. De organisatie van dit soort netwerken wijkt sterk af van de institutionalisering van participatieve en overlegmechanismen in de regeringscultuur.

De opkomst van het maatschappelijk middenveld wordt vooral gekenmerkt door een kwantitatieve groei van het aantal organisaties en in veel mindere mate door een kwalitatieve verbetering van de institutionele capaciteit daarvan. De meeste organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn voor een overgroot deel niet professioneel en efficiënt. Het maatschappelijk middenveld is erg volatiel en kent vrijwel geen stabiele organisaties. De achterban van dit soort organisaties is vaak ook niet duidelijk identificeerbaar (Acotto, 2003).

Volgens Garretón (2002) kunnen de thematische oriëntaties van het Latijns-Amerikaanse maatschappelijk middenveld in vier hoofdcategoryen worden onderverdeeld: **(a)** politieke democratisering (door betrokkenheid bij de politieke besluitvorming), **(b)** sociale democratisering (de effectieve erkenning en naleving van mensenrechten en fundamentele vrijheden), **(c)** de wederopbouw van de economieën en de aanpassing aan de globalisering en **(d)** de herformulering van de moderniteit, d.w.z. het uitzetten van een integrale nationale ontwikkelingsstrategie.

⁵⁷ De representativiteit en de methodes en strategieën van het maatschappelijk middenveld zullen in paragraaf **(6.3)** aan bod komen.

Gohn (1997) onderscheidt vijf hoofdcategorieën van organisaties van het maatschappelijk middenveld: **(a)** organisaties die gegrondvest zijn op een institutionele achtergrond: kerk, partij, vakbond, school, **(b)** organisaties die gebaseerd zijn op bepaalde menselijke eigenschappen (geslacht, leeftijd, etnische afkomst), **(c)** organisaties die ontstaan als gevolg van onvrede over bepaalde sociale problemen zoals woningen, gezondheid of milieu, **(d)** organisaties die protesteren tegen economische en sociale conjuncturele veranderingen waar weerstand tegen bestaat en **(e)** organisaties die steunen op een specifieke ideologische achtergrond zoals het anarchisme of het marxisme.

In landen met een grote inheemse bevolking zoals Bolivia, Ecuador en Guatemala zijn etnische organisaties heel erg actief en zichtbaar door met grootschalige protestacties minder discriminatie en meer sociale en politieke rechten te eisen. Naast etnische bewegingen bestaan er ook organisaties die protesteren tegen de gebrekkige toegang tot werk en overheidsdiensten. In sommige gevallen zijn maatschappelijke organisaties dienstverleners waar de overheid tekort schiet.

Het bedrijfsleven heeft van alle sectoren van het maatschappelijk middenveld veruit de meeste middelen en daardoor ook de meeste invloed op de politieke agenda. Dit geldt in veel mindere mate voor kleinere bedrijven. De instrumenten voor machtsbeïnvloeding zijn erg divers. Werkgeversverenigingen zijn over het algemeen niet erg ontwikkeld. Veel lobbyactiviteiten van het bedrijfsleven gebeuren via de Kamers van Koophandel of via informele politieke netwerken buiten de aandacht van de media.

De vakbeweging, hoewel historisch één van de belangrijke actoren in het *public policy*-proces, heeft tijdens de laatste twee decennia veel aan invloed ingeboet. In algemene zin is de vakbeweging bijzonder zwak en zijn ook de traditionele banden met politieke partijen verwaterd. In de meeste landen is de participatiegraad niet hoger dan 20%.

Overige belangrijke sociale actoren zijn thematische organisaties (vooral mensenrechten-, vrouwenrechten- en milieuorganisaties), kerkelijke organisaties die kunnen rekenen op grote morele invloed en specifieke beroepsorganisaties, vooral binnen de publieke sector zoals onderwijzers. Studentenbewegingen hebben vaak ook een grote mobilisatiecapaciteit. In sommige landen hebben het leger en veteranenorganisaties veel invloed (Guatemala, Chili).

6.1.2 Sociale bewegingen

Gedurende lange tijd zijn de “sociale bewegingen” – *movimientos sociales* – erg zwak en ongeorganiseerd geweest vanwege de omvang van cliëntelistische praktijken. De opkomst de sociale bewegingen vanaf het eind van de jaren '80 en de toename van sociale conflicten (zie hoofdstuk VII.) is verbonden aan het groeiende politieke belang van nieuwe onderwerpen die veel breder zijn dan klassieke arbeidsonderwerpen zoals de historische buitensluiting van inheemse volkeren, mensenrechten, de vraag naar een multi-etnische samenleving, de plaats van de vrouw in de samenleving, toegang tot natuurlijke bronnen (landbouwgrond, water, olie) en het milieu.

Deze sociale bewegingen zijn losse coalities van maatschappelijke persoonlijkheden, politieke partijen, NGO's en andere *civil society*-organisaties rondom een conjuncturele agenda of een specifiek maatschappelijk probleem. Het opereren van deze sociale bewegingen wordt ook wel “*de democratie van de straat*” genoemd, die in feite een autoritaire visie uitdraagt door de

wil van een bepaalde bevolkingsgroep op te willen leggen aan de regeringsleiders. Door soms gewelddadige collectieve sociale protestacties proberen sociale actoren hun onvrede met het regeringsbeleid onder de aandacht te brengen. De agressiviteit van een aantal van deze maatschappelijke organisaties en sociale bewegingen is zorgwekkend en geeft aan dat betrokkenheid van de sociale actoren in de bepaling van de agenda absoluut noodzakelijk is.

Sociale bewegingen hebben door hun protestacties in totaal 11 presidenten gedwongen tot aftreden sinds 2001 (zie *Tabel 4* in hoofdstuk **II.**) wat getuigt van een enorm gebrek aan respect van democratische instituties. Het laat tegelijkertijd de omvang van de sociale onvrede zien. In sommige gevallen hebben sociale bewegingen tot gevolg dat de regering op haar knieën wordt gedwongen. In andere gevallen veroorzaken sociale bewegingen alleen maar meer geweld en instabiliteit (zie *Tabel 9* in hoofdstuk **VII.**).

Onafhankelijk van het politieke systeem is de sociale dialoog het strategisch gebruik maken van al dan niet geïnstitutionaliseerde mechanismen en middelen, met name op momenten van politieke besluitvorming, met als doel beleidsplannen af te wijzen of te steunen, afhankelijk van de belangen van het georganiseerde maatschappelijk middenveld. Het succes van de sociale dialoog hangt dus af van de capaciteit van deze *policy networks* om georganiseerd en verenigd te blijven rond een structurele agenda. Wanneer sociale actoren zich verenigen rond een conjuncturele agenda – *issue networks* – dan is er wel sprake van pluralisme maar niet van sociale dialoog.

6.2 De oorzaken van de empowerment van het maatschappelijk middenveld

De historische evolutie van *civil society* in Latijns-Amerika laat een constante rollenverschuiving zien. Was tijdens het begin van de twintigste eeuw het maatschappelijk middenveld vooral gericht op ontwikkeling op gemeenteniveau en filantropische activiteiten, is het huidige maatschappelijk middenveld meer georiënteerd naar de verdediging van sectorale belangen (beroepsgroepen) in een meer industriële structuur. Vanaf de jaren '70 worden ook steeds meer mensenrechtenorganisaties en andere NGO's actief.

De democratie bleek niet in staat naar tevredenheid de belangrijkste sociale problemen op te lossen en dit had tot “natuurlijk” gevolg de *empowerment* van het maatschappelijk middenveld. De belangrijkste **(a)** sociaal-economische, **(b)** politieke en **(c)** etnische factoren hiervan zullen hier besproken worden.

De opkomst van het maatschappelijk middenveld is in de eerste plaats te verbinden met de onvrede over de slechte economische conjunctuur, verslechterende arbeidsvoorwaarden, de verdieping van de armoede en het lage vertrouwen in democratische instituties om deze situatie te verbeteren. Ook de oplopende staatsschuld en de uit balans geraakte overheidsbegrotingen dragen hieraan bij.

Het verlies aan legitimiteit van de politiek en het slechte functioneren van politieke partijen als samenbindende factor van tegenstrijdige belangen kan ook gezien worden als een belangrijke oorzaak van de opkomst van maatschappelijke organisaties. Politieke partijen worden vaak gezien als niet reactief (Gerstlé, 2003) – “parlementair autisme” – en zijn in veel gevallen ook niet programmatisch maar neigen tot opportunistische en populistische prioriteitstellingen. De instabiliteit van het partijstelsel en de gebrekkige partijdiscipline die dit tot gevolg heeft zijn ook zorgwekkend. Studies tonen bijvoorbeeld aan dat individuele

parlementsleden prioritair voor de belangen van hun kiesdistrict stemmen en niet voor het algemeen belang (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

Sociaal-culturele of etnische factoren van de opkomst van het maatschappelijk middenveld zijn voornamelijk de technologische ontwikkelingen die informatieverspreiding en samenwerking tussen individuele organisaties en met zusterorganisaties in het buitenland makkelijker maken. Vooral in landen met een grote *indigenas*-bevolking zijn de tegenstellingen tussen inheemse en blanke bevolkingsgroepen erg groot. Deze etnische tegenstellingen liggen vaak aan de basis van de opkomst van sociale bewegingen, temeer omdat deze sociaal-economische tegenstellingen overlappen.

De invloed van internationale ontwikkelingsorganisaties op de *empowerment* van het maatschappelijk middenveld is ook zeer groot, met name vanwege hun belangstelling voor de emancipatie van inheemse bevolkingsgroepen. De gestage urbanisering was eveneens een proces dat bijdroeg aan de veranderende prioriteiten en organisatiestructuren van het maatschappelijk middenveld.

6.3 Effectieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld

De rol van het maatschappelijk middenveld in de democratie is een kanaal te zijn voor de vertegenwoordiging van specifieke belangen van de bevolking die ondervertegenwoordigd zijn door de politieke partijen. Organisaties van het maatschappelijk middenveld hebben daarbij een belangrijke rol in het publiek debat en de discussie over het collectieve welzijn van de bevolking. Opinievorming, agendabepaling, vertegenwoordiging van specifieke belangen en participatie in het *public policy*-proces zijn algemene taken van het maatschappelijk middenveld (Bombal & Villar, 2003).

Alvast vooruitlopend op de conclusies van dit onderzoek kunnen de tot op heden onvoldoende institutionele mechanismen om sociale conflicten te kanaliseren en platformen om de organisaties van het maatschappelijk middenveld deel te laten nemen aan het politieke leven worden beschouwd als een rem op de verdere ontwikkeling en *empowerment* van het maatschappelijk middenveld in Latijns-Amerika. Door het maatschappelijk middenveld buiten te sluiten van grote politieke processen wordt de sociale polarisatie versterkt, wat in het ergste geval kan leiden tot gewelddadige en ondemocratische uitingen van de bestaande onvrede.

Voor de geïstitutionaliseerde participatie van het maatschappelijk middenveld in het *public policy*-proces – onafhankelijk van de gekozen institutionele inrichting –, is het van groot belang dat de organisaties die daaraan deelnemen enige mate van legitimiteit bezitten en representatief zijn voor de belangen in de samenleving. Voor het succes van de sociale dialoog is ook noodzakelijk dat zowel vanuit de politiek als vanuit het maatschappelijk middenveld de wil bestaat constructief deel te nemen aan de sociale dialoog.

Dit gedeelte zal zich beperken tot enkele reflecties over de **(6.3.1)** meetlatten voor de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld, waaruit de mogelijkheden voor de vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld in een sociaal-economische adviesraad kan worden afgeleid en de **(6.3.2)** attitude van de sociale actoren.

6.3.1 De legitimiteit van het maatschappelijk middenveld: mogelijkheden voor vertegenwoordiging in een sociaal-economische adviesraad

De legitimiteit van het maatschappelijk middenveld hangt samen met een constructieve houding – de bereidheid om te onderhandelen en compromissen te sluiten – en de representativiteit van de sociale actoren. Op deze punten zal in het vervolg nader worden ingegaan.

“Legitimiteit” is echter een veel abstracter en daardoor subjectiever begrip en kent meerdere dimensies die allen verband houden met de vraag: hoe kan het maatschappelijk middenveld pretenderen deel uit te kunnen maken van een sociale dialoog? Wat zijn de voorwaarden voor een organisatie om te worden geconsulteerd in een overlegproces?

Zo kan er gekeken worden naar de “technische legitimiteit” van maatschappelijke organisaties. Hiermee wordt de vakkundigheid en expertise van de sociale actoren bedoeld en het academische niveau van hun mogelijke inbreng in sociaal overleg. Er kan ook gekeken worden naar “legale legitimiteit” waarmee wordt gerefereerd aan de mate van voldoening aan legale standaarden. Deze twee dimensies van legitimiteit zijn zeer zeker van groot belang in het kader van de discussie over de levensvatbaarheid van de sociale dialoog, maar wellicht het meest relevante type legitimiteit is “politieke legitimiteit”. Deze vorm van legitimiteit gaat in op de representativiteit van de organisaties, d.w.z. de mate waarin deze organisaties aanspraak kunnen maken op erkenning door de regeringen als legitieme gesprekspartner. Regeringen en politieke partijen zijn gekozen door het volk en zijn dus per definitie “representatief” – al is die vertegenwoordigingsfunctie misschien in crisis – en kunnen zich daarop beroepen.

Voor Latijns-Amerika dient nagedacht te worden over een noodzakelijk *civil society* concept. In een sociaal-economisch overlegorgaan lijkt een zetelverdeling tussen sociale partners (werkgevers en werknemers) niet levensvatbaar, omdat met name de vakbeweging te weinig dominant is en er hierdoor geen evenwicht bestaat tussen de partijen⁵⁸. In het maatschappelijke krachtenveld moeten daarom breder georiënteerde organisaties worden betrokken.

Hiervoor is de formatie van netwerken en overkoepelende organisaties die een groot aantal sociale organisaties bevatten van groot belang voor het succes van de sociale dialoog. Dit draagt bij aan een hogere mate van *efficiency* van de sociale dialoog en verhoogt de legitimiteit van de sociale actoren.

Vanuit een meer algemene strekking is niet alleen de zwakte van het maatschappelijk middenveld, met name van de vakbeweging, een dilemma bij het opzetten van de sociale dialoog. Ook de omvang van de informele economie in een groot aantal Latijns-Amerikaanse landen maakt constructief overleg, en de mogelijkheid om effectieve verandering te veroorzaken, extra ingewikkeld. Daarnaast zijn de opkomst van de dienstensector, de groei van het aantal zelfstandige ondernemers en de relatief hoge werkeloosheid ook factoren die, net als in Nederland, de representativiteit van het maatschappelijk middenveld ondermijnen.

Het is een legitieme vraag of sociale bewegingen en met name protestacties zoals stakingen en wegblokkades wel effectieve middelen zijn voor de organisaties van het maatschappelijk

⁵⁸ Nederland heeft ook een zeer lage participatiegraad (van rond de 25%) maar ongeveer drie kwart van de werkende bevolking steunt de vakbeweging wel. Dankzij het vacatiegeld dat de leden van de SER ontvangen de vakbeweging fondsen waarmee ze hun professionaliteit kunnen uitbouwen.

middenveld om hun doelen te bereiken – of in elk geval effectiever dan de sociale dialoog –. De empirische observatie van sociale conflicten geeft aan dat het niet mogelijk is hier een eenduidig antwoord op te geven.

Stakingen en wegblokkades, de twee meest voorkomende protestacties in Latijns-Amerika, impliceren grote kosten voor de werknemers die daarbij betrokken zijn. Wanneer organisaties van het maatschappelijk middenveld daadwerkelijk representatief zijn, dan hoeven ze van deze instrumenten geen gebruik te maken, omdat de regering hun kracht kent en wel gedwongen is om met hen te onderhandelen. In de tegengestelde situatie, wanneer de regering weet dat de maatschappelijke organisaties zwak zijn, dan hebben deze meer te verliezen met een staking, omdat de regering hun eisen dan niet zal inwilligen. De frequentie van openbare protestacties kan dus worden geïnterpreteerd als een teken van zwakte van de sociale partners (Murillo, 2003).

Veel hangt af van de omvang van het *social veto power* die kan worden gemobiliseerd. In sommige gevallen is de omvang van het conflict zo groot dat de President gedwongen is om toe te geven. Dit kan als een aanmoediging worden opgevat om met dergelijke acties door te gaan. In andere gevallen kan de politieke doorwerking zeer beperkt zijn en kunnen de acties van de sociale bewegingen door de regeringen worden genegeerd.

6.3.2 Attitude van het maatschappelijk middenveld

Door hun grote aantal en verdeeldheid brengt de samenwerking tussen maatschappelijke organisaties hoge transactiekosten met zich mee. Het besluit van organisaties van het maatschappelijk middenveld om deel te nemen aan de sociale dialoog – en de opstelling in de onderhandelingen – wordt ingegeven door de reputatie van de tegenpartij en de verwachting voordelen uit de dialoog te kunnen ontvangen.

De titel van hoofdstuk 7 van het rapport van de Interamerican Development Bank *Outsiders? The changing patterns of exclusion in Latin America and the Caribbean* (2008) is heel suggestief “To What Extent do Latin Americans Trust and Cooperate?” Dit onderzoek gaat in op de vraag of er binnen de Latijns-Amerikaanse cultuur mogelijkheden bestaan voor onderlinge samenwerking tussen sociale actoren. Vaak wordt de sociale actoren verweten geen constructieve opstelling te hebben ten aanzien van de sociale dialoog.

De uitkomst van dit onderzoek is dat Latijns-Amerikanen bereid zijn om samen te werken en elkaar te vertrouwen maar dat sociologische factoren dit bemoeilijken, met name de “sociale afstanden” tussen personen. Hiermee worden met name de economische en demografische verschillen bedoeld. Dit betekent dat grote leeftijds- en “klasse”verschillen een belangrijk obstakel kunnen zijn voor vruchtbare onderhandelingen.

De sociale dialoog kan falen wanneer de sociale actoren niet bereid zijn om compromissen te sluiten. Veel maatschappelijke organisaties in Latijns-Amerika hebben een *adversariale* houding, dat wil zeggen dat de logica van hun activiteiten voornamelijk gericht is op het voeren van oppositie en het tegenhouden van de politieke besluitvorming, zonder oog voor het algemeen belang. In dat opzicht is het maatschappelijk middenveld beperkt tot wat Galbraith (1952) *countervailing powers* – compenserende machten – noemt, met als enig doel een tegenwicht te bieden aan de in hun ogen excessieve macht van met name de Presidenten. Een cultuurverandering is nodig. De maatschappelijke organisaties zullen een *coöperatieve*

houding moeten aannemen. Van overheidswege moet natuurlijk ook de politieke wil bestaan om het publieke domein te willen delen met het maatschappelijk middenveld en kanalen open te stellen voor hun participatie in het *public policy*-proces.

Deze cultuurverandering is erg moeizaam. Vertrouwen tussen de partners is iets dat historisch moet groeien, en dit is ingewikkeld wanneer burgeroorlogen (Midden-Amerika) en militaire regimes (Zuid-Amerika) nog vers in het geheugen liggen. Ook wanneer consultatieprocessen in het verleden niet de verwachte resultaten hebben gebracht of duidelijk is dat deze door de regering zijn gemanipuleerd kan de precare vertrouwensbasis voor het instellen van de sociale dialoog wegvallen.

De machtsstrijd binnen en tussen de organisaties van het maatschappelijk middenveld heeft ook invloed op hun bereidheid tot de sociale dialoog. De leiders van vakbonden, die geacht worden de belangen van werknemers en arbeiders te vertegenwoordigen, kunnen er een eigen agenda op na houden en andere belangen nastreven. Vakbondsleiders kunnen bijvoorbeeld op zoek zijn naar prestige en ideologische erkenning terwijl hun achterban vooral vraagt om betere arbeidsvoorwaarden. Een staking kan dus heel goed de weerspiegeling zijn van een interne machtsstrijd binnen de vakbond en niet noodzakelijkerwijs een onderhandelingsstrategie. Ook kan het gebeuren dat er tegenstellingen ontstaan tussen korte termijn en lange termijnbelangen van de leden van een vakbond (Murillo, 2003).

VII. Institutioneel kader van de sociale dialoog in Latijns-Amerika

De sociale dialoog in Latijns-Amerika is niet afwezig maar neemt andere vormen aan dan die in Nederland. De institutionele kaders voor de participatie van het maatschappelijk middenveld in de politieke besluitvorming zijn zeer divers en hebben variërende resultaten. Daarbij zijn er tussen de afzonderlijke landen grote verschillen wat de inrichting en de effectiviteit van de sociale dialoog betreft.

Toch zijn er een aantal algemene patronen te ontdekken die Latijns-Amerika als geheel karakteriseren. De afgelopen decennia worden gekenmerkt door een groeiende mate van institutionalisering van sociale dialoogmechanismen. Op verschillende niveaus zijn er formele en informele consultatieplatformen ontstaan die het mogelijk maken voor het maatschappelijk middenveld om invloed uit te oefenen op de algemene beleidsvorming of over specifieke onderwerpen.

Het succes van deze consultatieplatformen is zeer afwisselend en soms ronduit teleurstellend. In veel gevallen zijn deze platformen onvoldoende om grote sociale conflicten te voorkomen of op te lossen. Er is dus geen sprake van een goed functionerende “sociale democratie” maar het is belangrijk te onderstrepen dat er steeds meer mogelijkheden bestaan voor het maatschappelijk middenveld om op een gerichte manier invloed uit te oefenen op politieke processen.

Dit hoofdstuk zal een analyse maken van de hoofdtypen van de sociale dialoog in Latijns-Amerika. Hiervoor zal het *public policy*-proces onderverdeeld worden in drie basisfasen⁵⁹. De eerste fase betreft de **(a) diagnose en bepaling van de agenda**, waarbij de actoren met formele of informele agendabepalende macht – *agenda setters* – de belangrijkste spelers zijn in de probleemstelling en de vaststelling van de politieke prioriteiten.

De tweede fase is die van de **(b) formulering van politiek beleid en van de besluitvorming**. Het besluitvormingsproces ligt in het verlengde van de vorige fase en omvat de periode tussen de agendering van een bepaald onderwerp, het uitdenken van beleid en de daadwerkelijke besluitvorming – zonder dat hiermee wordt geïmpliceerd dat het beleid uitgaat van de juiste diagnose of geschikt is om het gestelde probleem op te lossen – door de relevante (institutionele) actoren (Uitvoerende en Wetgevende Macht).

Tijdens dit proces kunnen *social veto players* een grote rol spelen indien zij van tevoren betrokken worden bij het proces door middel van meer of minder geïnstitutionaliseerde overlegmechanismen. Als de sociale actoren niet worden betrokken bij het proces zullen zij, indien zij over een *social veto power* beschikken, hierop reageren, wanneer het besloten beleid tegen hun belangen ingaat (zie paragraaf 5.1.3).

Tot slot, de derde fase betreft de **(c) uitvoering en evaluatie** van het beleid. Met name de implementatie is minstens zo belangrijk als de vorige fases omdat in deze fases vaak veel strategische beslissingen moeten vallen.

Tijdens elke fase van het *public policy*-proces kan er sociale dialoog zijn of niet. Dit hoofdstuk zal ingaan op de meest kenmerkende patronen in Latijns-Amerika voor de sociale

⁵⁹ Zie Font & Gomà (1999).

dialogoog voor elke afzonderlijke fase. Hierbij zullen zowel de institutionele inrichting van de sociale dialoog als de betrokken actoren en hoofdrolspelers aan de orde komen.

In Latijns-Amerika lijkt de participatie van het maatschappelijk middenveld het meest ontwikkeld in de fase van (7.1) de diagnose en bepaling van de agenda, en in iets mindere mate in de fase van de (7.3) uitvoering en evaluatie van publiek beleid. De prioriteit voor Latijns-Amerika lijkt dus de sociale dialoog te ontwikkelen in de fase van (7.2) formulering en besluitvorming.

7.1 Participatie in de diagnose en bepaling van de agenda

Hoewel de situatie in alle Latijns-Amerikaanse landen zeer heterogeen is, kan over het algemeen gesteld worden dat de participatie van het maatschappelijk middenveld in de beginfase van het *public policy*-proces relatief ontwikkeld is, niet zozeer in de diagnose maar wel in de bepaling van de agenda.

Dit gebeurt met name gedurende verkiezingsperiodes wanneer de bevolking de mogelijkheid krijgt haar politieke vertegenwoordigers in het Parlement en in de Uitvoerende Macht te kiezen. Hierdoor ontstaat vrijwel automatisch een grote nationale discussie over de prioriteitenstelling van de politieke agenda, waarbij organisaties van het maatschappelijk middenveld uitgebreid de mogelijkheid hebben om hun visie uit te spreken, voornamelijk langs informele kanalen – de media en via contacten met politieke partijen –. De opstelling van verkiezingsprogramma's door de politieke partijen draagt, althans in theorie, ook bij aan een collectieve bepaling van de politieke agenda.

Ondanks de crisis van de traditionele politieke partijen werken electorale processen als katalysator voor het publieke debat en zijn wel degelijk een mogelijkheid voor sociale actoren die daar gebruik van weten te maken om veel agendabepalende invloed uit te oefenen.

Tussen de electorale processen door kan het maatschappelijk middenveld betrokken blijven bij de bepaling van de politieke agenda, met name dankzij informele strategieën en lobbyactiviteiten bij politieke partijen en instituties. Via de media worden door journalisten en commentatoren de acties van de regering voortdurend geanalyseerd, bekritiseerd en gecontroleerd. Maatschappelijke organisaties die toegang tot de media hebben kunnen hier in dit opzicht veel voordeel uit halen. Hoewel in een groot aantal Latijns-Amerikaanse landen de media vaak wordt verweten niet altijd even neutraal te zijn en voornamelijk de belangen van het bedrijfsleven uit te dragen, kan over het algemeen worden gesteld dat de kranten en publieke televisiekanalen redelijk objectief zijn (Interamerican Development Bank, 2006).

Wat de participatie van het maatschappelijk middenveld in de diagnose en probleemstelling betreft kan gezegd worden dat deze onderontwikkeld is. Veel *civil society*-organisaties voeren studies uit over bestuurskundige en sociaal-economische onderwerpen en ook de media doen regelmatig onderzoeken die echter vaak van slechte kwaliteit zijn. De controlefunctie die van deze instanties uitgaat, is hierdoor onvoldoende. Het ontwikkelen van (onafhankelijke) onderzoeksinstellingen is noodzakelijk voor een gemeenschappelijke diagnose en probleemstelling tussen sociale partners en de politiek. Hierop zal in paragraaf (7.3) nader worden ingegaan.

Dankzij de eerder beschreven *empowerment* van het maatschappelijk middenveld kunnen individuele organisaties (*social veto players*) een bepaald onderwerp op de politieke agenda zetten door middel van een sociale protestactie zoals een staking. Hierdoor kunnen sociale actoren de media-aandacht naar zich toe trekken en de regering dwingen aan een bepaald onderwerp aandacht te besteden (zie hoofdstuk VI.).

De politieke agenda wordt echter veel vaker bepaald door de Uitvoerende Macht zelf. In de regel voltrekt zich het tegenovergestelde scenario: sociale protestacties zijn dikwijls het gevolg van sociale ontevredenheid met een politieke beslissing. Sociale actoren hebben de mogelijkheid om hun ontevredenheid te uiten over een bepaald beleidspunt maar hebben voornamelijk weinig mogelijkheden om actief deel te nemen aan de bepaling van de politieke agenda.

Tabel 9

Voorbeelden van recente sociale bewegingen en conflicten in Latijns-Amerika

Conflict	Land	Aanleiding	Strategieën	Resultaten / Invloed op de regering
<i>Piqueteros-beweging (2001)</i>	Argentinië	Beweging van georganiseerde werklozen die hun frustratie uiten over de economische crisis waarin het land verzeilt is geraakt.	Wegblokkades, protestmarsen en andere gewapende protestacties	Een gedeelte van de beweging onderhandelt met de President, een ander gedeelte weigert met de regering in discussie te gaan.
<i>Wateroorlog (2000)</i>	Bolivia	Privatisering van de gemeentelijke waterdistributie in de stad Cochabamba en een grote stijging van de prijzen	Oprichting van een "Comité voor de bescherming van het water en het leven" en sociale protestacties.	De regering belooft aanvankelijk alleen de wetgeving te herzien, maar na gewelddadige schermutselingen honoreert de regering de eisen van het Comité en draait de privatisering terug.
<i>Aguas del Illimani (2004)</i>	Bolivia	Privatisering van het waterdistributiebedrijf Aguas del Illimani in de stad El Alto	Heftige sociale protestacties tegen het bedrijf dat de distributielicentie heeft ontvangen.	De regering draait de privatisering terug na gewelddadige opstanden.
<i>Cocaleros (vanaf midden jaren '90)</i>	Bolivia	Cocaboeren, onder leiding van Evo Morales, strijden voor het recht op het legaal verbouwen van coca, in reactie op door de Verenigde Staten gesteunde eradicatieprogramma's.	Grote protestacties, marsen, demonstraties en langdurige wegblokkades	De eradicatie van de cocateelt wordt tot 2003 voortgezet ondanks de negatieve gevolgen van de wegblokkades. Kort daarna komt Evo Morales aan de macht en verdedigt vanuit zijn positie als President de belangen van de cocaboeren.
<i>Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (vanaf midden jaren '80)</i>	Brazilië	Strijd voor landbouwhervorming en herdistributie van landeigendomsrechten.	Bezetting van landbouwgronden, langdurige kampeeracties in de buurt van privé-eigendommen, oprichting van coöperaties en trainingprogramma's	De regering reageert over het algemeen weinig op deze beweging, waardoor de protestacties voortduren.
<i>Mobilisatie tegen de Combo del ICE (2000)</i>	Costa Rica	Privatisering van het elektriciteitsbedrijf ICE	Langdurige stakingen, demonstraties, wegblokkades en hongerstakingen	Van de privatisering wordt na aanhoudende protestacties en stakingen afgezien.
<i>Mobilisaties tegen het vrijhandelsverdrag met de Verenigde Staten (2004)</i>	Costa Rica	Algemene weerstand tegen het vrijhandelsverdrag met de Verenigde Staten maar ook ontevredenheid over de situatie rond een aantal staatsmonopolies en de beloningen in de publieke sector.	Marsen, stakingen, demonstraties, petitie, wegblokkades en discussiebijeenkomsten	De regering verhoogt de salarissen in de publieke sector met 0,5%. Van de ratificatie van het vrijhandelsverdrag door het parlement wordt afgezien en in 2007 wordt hierover een referendum gehouden.
<i>Schoolmeestersbeweging (2006)</i>	Guatemala	Weerstand tegen een Gezinswet (Ley de Planificación Familiar y de Protección del Adulto Mayor)	Grootschalige stakingen en protestacties waar ook de katholieke kerk en vrouwenverenigingen bij waren betrokken	De regering willigt de eisen van de schoolmeesters in en spreekt een veto uit of de wet.
<i>Mobilisatie van de</i>	Honduras	Niet nakomen van de regering	Gewelddadige	Onderhandelingen met de

Conflict	Land	Aanleiding	Strategieën	Resultaten / Invloed op de regering
<i>schoolmeesters (2006)</i>		van eerder gesloten akkoorden over salarisverhoging en bonussen	protestmarsen	regering en opstelling van een legaal kader voor de regulering en navolging van sociale akkoorden
<i>Grote mars voor integriteit en tegen corruptie (2007)</i>	Honduras	Protesten van het maatschappelijk middenveld om de daadwerkelijke uitvoering van de Transparantie en Toegang tot Publieke Informatiewet af te dwingen.	Grote mars waaraan 30.000 mensen deelnamen en aanbieder van een gemeenschappelijke verklaring aan de regering	Geen navolging door de regering.
<i>Beweging van boerenslachtoffers van het giftige middel Nemagón (1999)</i>	Nicaragua	Ontevredenheid van een groep boeren die het slachtoffer zijn geworden van giftige producten.	Kampeeractie van 5.000 man voor het gebouw van het Parlement, en hongerstakingen	Weinig reactiviteit van de regering
<i>Proabortus beweging (1998)</i>	Nicaragua	Discussie over de hervorming van het strafrecht en de strafbaarheid van abortus	Demonstraties en lobbyacties van feministische bewegingen.	Tegengesteld effect. Vanwege de weerstand van de Katholieke Kerk werd abortus weer strafbaar
<i>MONADESO (1998)</i>	Panama	Oppositie tegen een voorstel voor een grondwetsherziening	Samenwerking van 23 belangenverenigingen, vakbonden en studenten	Succesvolle actie want in het referendum over dit voorstel werd de grondwetsherziening door de bevolking afgewezen.
<i>FRENADESO (2002)</i>	Panama	Weerstand tegen hervormingen van de onderwijswet	Protestacties, demonstraties en wegblokkades	Bijeenroeping van een nationale consultatie over Onderwijs
<i>FRENADESSO (2005)</i>	Panama	Weerstand tegen hervormingen van de sociale zekerheidswet	Protestacties, demonstraties en wegblokkades gedurende meer dan twee maanden	Het proces verloor veel geloofwaardigheid door de negatieve gevolgen voor de economie van het land.
<i>Privatisering elektriciteitsbedrijven (2002)</i>	Peru	Privatiseringsplannen van een aantal elektriciteitsbedrijven in de stad Arequipa	Oprichting van het <i>Frente Cívico</i> die erin slaagt sociale mobilisaties te organiseren.	Tegen de dreiging van een algemene staking besluit president Toledo het privatiseringsproject stop te zetten.
<i>Caracazo (1989)</i>	Venezuela	Weerstand tegen het “neoliberale” hervormingsplan (privatiseringen, hervorming van het belastingsstelsel, enz.) van President Pérez	Gewelddadige opstanden en protestacties met honderden doden veroorzaakt door optreden van het leger	De regering slaat de opstanden op gewelddadige wijze neer maar deze opstanden liidden een decennium in van grote politieke instabiliteit met meerdere pogingen tot staatsgrepen.

Bron: Petri & Vargas, 2007; Mirza, 2006; Dabène, 2006; en eigen onderzoek

Het diskrediet van representatieve organen, de ontevredenheid met het functioneren van de democratie en de voortdurende van sociale ongelijkheid heeft in veel landen geleid tot de verdwijning van het vertrouwen van het maatschappelijk middenveld om soortgelijke sociale conflicten via dialoog en onderhandeling op te lossen.

In de Latijns-Amerikaanse politieke cultuur, in het licht van de recente autoritaire periode, worden sociale protestacties niet per definitie gezien als “het laatste middel” na eerst te hebben geprobeerd op vreedzame wijze te onderhandelen. Het beeld dat uitgaat van dit overzicht past voornamelijk in het derde en vierde bestuursscenario – antagonistisch meerderheidsbestuur en meerderheidsbestuur – die in hoofdstuk V zijn beschreven. De sociale conflicten zijn onder te verdelen in twee grote categorieën: enerzijds de conflicten die te maken hebben met (a) de weerstand tegen “neoliberale” economische hervormingen en anderzijds (b) de ontevredenheid over de aanhoudende armoede in rurale gebieden en de vraag om landbouwhervormingen.

Het gaat dus niet uitsluitend om klassieke sociale conflicten – “industriële” conflicten – over arbeidsvoorwaarden en lonen tussen sociale partners maar vaak om spontane sociale bewegingen, directe aanvallen en bezetting van eigendommen die te maken hebben met een

algemeen gevoel van onbehagen met de democratie, de rechten van specifieke bevolkingsgroepen, de economische situatie, de ongelijke toegang tot overheidsdiensten en de in sommige regio's grootschalige armoede.

Als gevolg van deze sociale bewegingen kunnen regeringen gedwongen worden een bepaalde richting te volgen of zelfs omver worden geworpen. Sociale bewegingen nemen hierdoor wel deel aan de politiek maar veroorzaken instabiliteit. De democratie van de straat kan geen antwoord zijn op de institutionele crisis in veel Latijns-Amerikaanse landen maar zou een stimulans moeten zijn voor de politiek om meer dialoogplatformen te ontwikkelen voor een systematische consultatie van representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld om de sociale spanningen te kanaliseren.

7.2 Participatie in de formulering en besluitvorming

De democratische overgangen in Latijns-Amerika tijdens de jaren '80 zijn in de meeste gevallen het gevolg van "politieke pacts", die werden gesloten tussen het regerende regime en de oppositie en waar een groot gedeelte van de samenleving aan meewerkte: politieke partijen, maatschappelijke organisaties, het leger, guerrillagroepen en religieuze organisaties. Brazilië (1985), Chili (1989) en Nicaragua (1990) zijn hier de belangrijkste voorbeelden van.

De "gepacteerde democratie" heeft in veel gevallen het voorbeeld gevolgd van de overgang in Spanje die op een soortgelijke wijze op gang is gekomen en waar een zeer sterke precedentwerking vanuit ging (Dabène, 1997). De democratisering die in gang gezet werd door deze onderhandelingen en de ondertekening van dit soort pacts en vredesakkoorden bewijzen dat consultatie en dialoog mogelijk is en daadwerkelijk effectief kan zijn. Deze traditie van politieke en sociale pacts vormt nog steeds de achtergrond van veelvuldige nationale dialogen en conjuncturele consultatieprocessen.

Vanaf het begin van de jaren '90 wordt de nadruk gelegd op "regeerbaarheidpacts" (*pactos de gobernabilidad*), met als voornaamste doel van de regeringsleiders om draagvlak te genereren voor impopulaire hervormingen. Het gaat hier vaak om brede consultatieprocessen waar zowel politieke partijen als sociale actoren aan deelnemen op *ad hoc* basis. Tegelijkertijd ontstaan er in een aantal landen geïnstitutionaliseerde (permanente) consultatieplatformen met een meer programmatische benadering.

In deze fase van het *public policy*-proces kan dus een typologisch onderscheid gemaakt worden tussen meerdere niveaus van institutionalisering van de sociale dialoog. In de eerste plaats zal ingegaan worden op de (7.2.1) conjuncturele dialogen en consultatieprocessen op *ad hoc* basis. Deze behoren meestal tot het tweede bestuursscenario, "neocorporatistisch meerderheidsbestuur". In de tweede plaats zal gekeken worden naar de (7.2.2) geïnstitutionaliseerde overlegplatformen die kunnen worden geklasseerd binnen het eerste bestuursscenario, "neocorporatistisch consensusbestuur" (zie hoofdstuk V.).

Het betrekken van het maatschappelijk middenveld bij de formulering van politiek beleid en besluitvorming hierover is nuttig en ook noodzakelijk om maatschappelijk draagvlak te genereren met name wanneer de parlementen zeer gefragmenteerd zijn, maar vervangt het primaat van de politiek niet. Via overleg- en adviesmechanismen is het maatschappelijk middenveld niet direct verantwoordelijk voor de besluitvorming, maar doet indirect wel aan machtsbeïnvloeding.

7.2.1 Nationale dialogen en consultatieprocessen

Nationale dialogen en consultatieprocessen zijn een belangrijk onderdeel van de Latijns-Amerikaanse politieke traditie. Deze *ad hoc* processen worden in de regel door de Presidenten geconvoceerd rond een specifiek onderwerp in een bepaalde context, afhankelijk van de behoeftes van het moment. Getracht wordt door middel van dit soort processen brede “sociale pacts” te sluiten die ondertekend worden door een zo groot mogelijk aantal representatieve organisaties van het maatschappelijk middenveld, politieke partijen en overige sociale actoren (kerken, media, universiteiten, enz.).

Deze conjuncturele pacts ontstaan vaak als antwoord op hevige sociale mobilisaties of naar aanleiding van hevige sociale conflicten. Conflicten kunnen een goede startbasis zijn voor onderhandelingen tussen betrokken partijen (Schelling, 1999). Dit was bijvoorbeeld het geval in Panama in 2002 toen de regering een grootschalige consultatie bijeenriep om draagvlak te vinden voor een heel omstreden wetsvoorstel.

Korte tijd na parlementaire verkiezingen, als presidenten weinig parlementaire steun of een instabiele parlementaire meerderheid hebben, worden er vaak consultatieprocessen georganiseerd. Het doel van deze consultaties voor de President is dan om zich te verzekeren van de steun van de extraparlementaire oppositie om zo de onderhandelingen met het parlement te vergemakkelijken. Een voorbeeld hiervan is de *Concertación Nacional* van President Miguel Ángel Rodríguez in Costa Rica. Kerkelijke vertegenwoordigers vervullen een belangrijke rol in de bemiddeling tussen de verschillende organisaties die deelnemen aan dergelijke processen.

De volgende tabel geeft een vergelijkend overzicht van een groot aantal consultatieprocessen die recentelijk zijn gehouden in Latijns-Amerika. Wat opvalt, is de grote verscheidenheid aan actoren die deelnemen aan dit soort dialogen en de breedte van de behandelde onderwerpen.

Tabel 10

Consultatieprocessen in Latijns-Amerika

Consultatie-proces	Land	Aanleiding / methodologie	Actoren	Thematiek	Resultaten
<i>Mesa del Diálogo Argentino (2002)</i>	Argentinië	Na de crisis van 2001 en het aftreden van President De la Rúa besluiten de Katholieke Kerk en UNDP gezamenlijk een consultatieproces te organiseren om de noodzakelijke hervormingen te begeleiden en de crisis op te lossen.	Groot aantal sociale, economische en politieke organisaties	Het eerste doel was de economische crisis op te lossen, het tweede doel was na te denken over een toekomstvisie voor het land met breed maatschappelijk draagvlak.	Deze dialoog werd gevolgd door meerdere discussiefora die vanuit de regering zelf gingen. De balans van deze dialoog kan als zeer positief worden beschouwd en heeft gezorgd voor positieve economische resultaten.
<i>Concertación Nacional van President Rodríguez (1998-2002)</i>	Costa Rica	Dialoog met het maatschappelijk middenveld om consensus en draagvlak te genereren over de toekomst van het land: organisatie van discussiecommissies en formulering van beleidsvoorstellen	Regering, NGO's, universiteiten, de Katholieke Kerk	Participatieve democratie, economische groei, sociale rechtvaardigheid, kinderbijslag, pensioenen, salarisbeleid, verzekeringen, milieu en telecommunicatie	Teleurstellende resultaten omdat dit initiatief niet is overgenomen door volgende regeringen en de meerderheid van de voorstellen niet is uitgevoerd in het regeringsbeleid
<i>Diálogo Nacional</i>	Dominicaanse Republiek	Op initiatief van President Leonel	Ongeorganiseerde burgers,	Economisch beleid, sociaal beleid,	Totstandkoming van verscheidene analyses

Consultatie-proces	Land	Aanleiding / methodologie	Actoren	Thematiek	Resultaten
(1997)		Fernández (1996-2000) wordt een nationale dialoog georganiseerd met als doel oplossingen te bedenken voor de problemen die het land aan het begin van een nieuwe eeuw tegen zal komen.	vertegenwoordigers van NGO's, werknemers, werkgevers, kerken, universiteiten, vrije beroepen en politieke partijen	rechtstaat, politieke hervormingen, landbouw, infrastructuur, energie, milieu, internationaal beleid en cultuur	en sociale pacten en permanente institutionalisering van de <i>Diálogo Nacional</i> . Veel van de gemaakte afspraken zijn nog niet uitgevoerd.
<i>Comisión Nacional de Desarrollo (1997)</i>	El Salvador	President Calderón Sol roept in 1997 de politieke partijen op om gemeenschappelijke oplossingen aan te dragen voor de ontwikkeling van het land	Regering, politieke partijen, wetenschappelijke instituten, kerken, werkgevers, onderwijzers, vakbonden en coöperaties	Economische ontwikkeling en armoedebestrijding	Voor een aantal hervormingsvoorstellen is breed maatschappelijk draagvlak gegeneerd en zijn er belangrijke hervormingen in gang gezet. De resultaten van dit overleg blijven beperkt vanwege de sterk gepolariseerde politieke cultuur in het land.
<i>Consultatiefora via Parlementaire Commissies</i>	El Salvador	Het reglement van orde van het parlement van El Salvador vraagt de parlementaire Kamercommissies vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld te horen over wetsvoorstellen die hen aangaan	Parlementsleden en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties	Alle onderwerpen	Het bestaan van een formele mogelijkheid voor participatie van het maatschappelijk middenveld
<i>Agenda Nacional Compartida (2002-2003)</i>	Guatemala	Gewapend conflict had geleid tot grote polarisatie tussen de politieke partijen. Door middel van een dialoog hebben alle partijen samen een agenda opgesteld met daarin de belangrijkste punten voor de ontwikkeling van Guatemala.	Politieke partijen	Politiek/democratie, economie, uitwerking vredesakkoorden, onderwijs, gezondheidszorg, werk, milieu en veiligheid	Voorstel voor verbetering van veiligheid is verder uitgewerkt. Verschillende wetten op dit terrein zijn verbeterd, andere zijn nog in behandeling
<i>Plan Visión de País (2006)</i>	Guatemala	Nationaal pact om consensus tussen de politieke partijen te generen over een lange termijnvisie voor het land	Politieke partijen, academici, NGO's en leden van de regering	Veiligheid, justitie, rurale ontwikkeling, onderwijs, gezondheid, ondervoeding, interculturaliteit, macro-economische oriëntaties en fiscale hervormingen	Veel onderhandelingen en discussies maar weinig politieke doorwerking. Dit initiatief is door de huidige regering niet voortgezet.
<i>Sistema Nacional de Diálogo Permanente (2008)</i>	Guatemala	Informatieuitwisseling, discussiebijeenkomsten en consultatie met alle betrokken maatschappelijke actoren om zo draagvlak te creëren en oplossingen voor grote nationale problemen.	Brede maatschappelijke organisaties	Rurale ontwikkeling, democratisch bestuur en inheemse bevolking.	Opgericht in 2008 bij het aantreden van President Álvaro Collom
<i>Comisión Ad Hoc de Alto Nivel (1993)</i>	Honduras	Antwoord op de sociale en politieke druk om de activiteiten van het leger te reguleren	Regering, maatschappelijke organisaties	De extra-juridische (illegale) activiteiten van veiligheidsinstanties zoals het leger	Dialogo die beperkte hervormingen tot gevolg heeft gehad
<i>Concertación Nacional (1990-1994)</i>	Honduras	Initiatief van President Rafael Leonardo Callejas om hervormingsvoorstellen en consensus te zoeken.	Sociale en politieke actoren, voornamelijk corporaties	Zeer brede thematiek	Relatieve invloed op het regeringsbeleid. De opvolgers van President Callejas organiseren systematisch consultaties van het maatschappelijk

Consultatie-proces	Land	Aanleiding / methodologie	Actoren	Thematiek	Resultaten
<i>Visión de México (2001)</i>	Mexico	President Vicente Fox (2000-2006) besluit aan het begin van zijn termijn een grote dialoog te organiseren om een nationaal ontwikkelingsplan op te zetten	Regering en politieke partijen	Armoedebestrijding, sociale zekerheid, ontwikkeling, onderwijs, infrastructuur, inkomstenverdeling, grondstoffen en institutionele hervormingen	middenveld Het gesloten pact is slecht gedeeltelijk uitgevoerd maar de voortgang van de gemaakte afspraken wordt regelmatig geëvalueerd.
<i>Concertación por la Educación (2002)</i>	Panama	Consultatie door de regering van alle sectoren van het land om een nieuwe visie voor het onderwijs te ontwerpen	Onderwijzers, werkgevers, NGO's	Hervorming van het onderwijssysteem	Oprichting van een commissie om de hervorming van het onderwijssysteem te begeleiden
<i>Diálogo para la Seguridad Social (2005)</i>	Panama	Consultatie door de regering van alle sectoren van het land die tegen door de regering voorgestelde hervorming van het sociale zekerheidsstelsel waren	Groot aantal maatschappelijke organisaties waaronder FRENADASSO	Hervorming van de sociale zekerheid	De dialoog geeft niet de verwachte resultaten door het verlies van legitimiteit van FRENADASSO.
<i>Visión 2020 (1998)</i>	Panama	Een platform genereren om te reflecteren op de toekomst van Panama na de teruggave van het Panama-kanaal	NGO's, internationale organisaties (UNDP, UNICEF), de Katholieke Kerk, regering, politieke partijen	Algemeen over de toekomst van Panama	Opstelling van een "nationaal consensusplan" met strategische beleidsoriëntaties voor de lange termijn
<i>Agenda y Estrategia para el Siglo Veintiuno (2002)</i>	Peru	Na het aftreden van de autoritaire President Fujimori besluiten de democratische krachten gezamenlijk een "regeerbaarheidsakkoord" te sluiten om de overgang in goede banen te leiden. Hieruit volgde een grootschalig onderzoek met concrete voorstellen en adviezen aan de regering	Politieke partijen, presidentiële kandidaten, werkgeversorganisaties en CONFIEP, NGO's	Groot onderzoek naar goed bestuur, institutionele hervormingen en ontwikkelingsstrategieën	President Toledo (2001-2007) geeft gehoor aan de opgestelde adviezen en toont zich bereid door te gaan met de strategie tot heropbouw van het land en institueert een groot aantal discussiefora.

Bron: Petri & Vargas, 2007; CEPAL, 2002; en eigen onderzoek

In het *public policy*-proces staat deze vorm van de sociale dialoog vrijwel aan het begin, tussen de fase van de diagnose en de besluitvorming in, met als doel om vanuit het maatschappelijk middenveld voorstellen aan te leveren die later vertaald kunnen worden in politiek beleid. De resultaten van deze dialogen, en vooral de politieke doorwerking ervan, zijn niet altijd van grote betekenis. Het lukt vaak niet om concrete visies te formuleren voor de lange termijn en om niet te blijven steken in "verklaringen van goede bedoelingen" (CEPAL, 2002). Dit heeft te maken met het feit dat hoe meer actoren deelnemen aan een dergelijke dialoog, hoe moeilijker het is om tot compromissen te komen.

Dit soort consultatieprocessen is voor regeringen vaak een strategie om de aandacht af te leiden van politieke problemen die niet opgelost kunnen worden of om een uitweg te vinden uit een potentieel explosieve situatie. De aandacht gaat dan naar het proces en veel minder naar de uitkomsten en resultaten van het proces. Ook kan het een manier zijn om de oplossing van een sociaal conflict of een noodzakelijke maar impopulaire hervorming vooruit te schuiven in de tijd, bijvoorbeeld naar een volgende regeringsperiode.

Verder kan een soortgelijke dialoog gezien worden door de autoriteiten die hiervoor het initiatief nemen als een strategie om het maatschappelijk middenveld verantwoordelijk te maken voor de besluitvorming en zo het politieke risico van de besluitvorming te verwateren. Dit is overigens een reden voor veel maatschappelijk organisaties om niet deel te nemen aan een consultatieproces als verwacht wordt dat dit wordt gemanipuleerd door de regering.

Consultatieprocessen kunnen als een *zero sum game* voor de regering worden beschouwd; een politieke strategie om de *social veto players* te absorberen en hun inbreng in het *public policy*-proces te neutraliseren. Als de resultaten van een consultatieproces positief uitpakken zal er breed maatschappelijk draagvlak zijn voor het regeringsbeleid maar zal de waardering voor het succes vooral naar de regering – de initiatiefnemer van de dialoog – gaan. Als de dialoog negatieve resultaten heeft of minder positieve resultaten dan verwacht dan is een collectivisering van het falen het gevolg (Petri & Vargas, 2007). Dergelijke strategieën komen een verbetering van de politieke cultuur en stimuleren een coöperatieve houding van met name de vakbeweging niet ten goede.

Door de grote media-aandacht die vaak aan dit soort dialogen wordt gegeven, is het organiseren van sociale dialogen zeer riskant. Als de dialoog niet de gewenste resultaten oplevert, er geen compromis bereikt kan worden tussen de deelnemende actoren of het gesloten compromis geen doorwerking heeft in het regeringsbeleid, dan kunnen de teleurstellingen erg groot zijn. Dit brengt de sociale dialoog als systeem in diskrediet – het kan vooraf de “machiavellische” bedoeling zijn geweest van de initiatiefnemers van het proces – en zal de legitimiteit van het maatschappelijk middenveld ernstig ondermijnen.

7.2.2 Geinstitutionaliseerde overlegplatformen en sociaal-economische adviesraden

De geïnstitutionaliseerde overlegplatformen in Latijns-Amerika zijn veel schaarser dan de eerder bestudeerde *ad hoc* overlegplatformen en voor een groot deel ook zeer recent. Het gaat voornamelijk om sectorale overleg- en adviesplatformen, die in de meeste gevallen rusten op een constituerende wet of presidentieel decreet.

Deze platformen worden in de analyse van de fase van formulering en besluitvorming betrokken, hoewel ze als reflectieorgaan ook in de fase van de diagnose en de evaluatie een belangrijke rol kunnen spelen, zoals binnen de Nederlandse SER gebeurt. Een goede diagnose van het probleem en een evaluatie van het gevoerde beleid in het verleden is een noodzakelijke basis voor constructief overleg tussen de sociale partners en het formuleren van concrete voorstellen. De uiteindelijke doelstelling van een adviesraad is immers het geven van advies en het doen van concrete aanbevelingen aan de regering gericht op de middel en lange termijn.

Deze permanente platformen volgen in een aantal gevallen de institutionele structuur van een Sociaal-Economische Raad zoals die onder andere in Nederland bestaat (in aangepaste vorm): adviesorganen voor de Uitvoerende en Wetgevende Macht met een representatieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld met permanent benoemde leden. Een aantal van deze overlegorganen is vergelijkbaar met de Nederlandse Stichting van de Arbeid. Een groot deel van de sociaal-economische adviesraden die lid zijn van de AICESIS is al uitvoerig besproken in hoofdstuk IV. De volgende tabel zal zich dus beperken tot een vergelijkend overzicht van de bestaande adviesraden in Latijns-Amerika.

Tabel 11

Geïstitutionaliseerde overlegplatformen en sociaal-economische adviesraden in Latijns-Amerika

Platform	Jaar van oprichting	Vergaderingen / jaar	Samenstelling		Doelstelling	Thematiek
			Leden	Type		
<i>Consejo de Economía Nacional (Venezuela)*</i>	1946	22	17 leden die de private sector, de vakbeweging, de universiteiten en de Centrale Bank van Venezuela vertegenwoordigen	Breed	Adviesorgaan van de regering	Sociaal-Economisch
<i>Consejo Económico y Social de la Provincia de Córdoba (Córdoba, Argentinië)**</i>	1987	-	Onduidelijk. Brede vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld: werknemersverenigingen, werkgeversverenigingen, corporaties, vrije beroepen en culturele instellingen	Breed	Consultatief orgaan van de Provinciale Regering over sociaal-economische onderwerpen	Sociaal-Economisch
<i>Consejo Económico, Social e Institucional (Dominicaanse Republiek)***</i>	2005	-	45 leden afkomstig uit het brede maatschappelijk middenveld	Breed	Technische ondersteuning van de <i>Diálogo Nacional</i> (platform voor dialoog tussen het maatschappelijk middenveld, de regering en politieke partijen)	Sociaal-Economisch en Institutionele hervorming
<i>Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) (Nicaragua)*</i>	1999	-	90 leden afkomstig uit het brede maatschappelijk middenveld: werkgevers, werknemers, coöperaties, gemeentelijke belangenverenigingen, NGO's (vrouwen, indianen, jongeren), universiteiten, media, vertegenwoordigers van participatieve organen, vertegenwoordigers van regionale raden, verantwoordelijke ministers en regeringsvertegenwoordigers	Breed	Vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld; de uitvoering van het regeringsprogramma volgen; aanbevelingen doen aan de regering over de jaarlijkse vaststelling van de begroting	Sociaal-Economisch
<i>Consejo Nacional de Salarios (Costa Rica)</i>	-	2	Werkgevers en werknemers	Bipartiet	Stelt twee maal per jaar de loonsverhogingen vast	Salarissen
<i>Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Peru)***</i>	2002	-	23 leden: 7 werknemersvertegenwoordigers, 10 werkgeversvertegenwoordigers, 1 regeringsvertegenwoordiger (minister) en 5 NGO's	Tripartiet (aangevuld met NGO's)	Bijdragen aan de groei van de werkgelegenheid, goede arbeidsverhoudingen en de vaststelling van het minimumloon	Economische ontwikkeling
<i>Consejo Nacional Trabajo (Ecuador)</i>	2004	-	11 leden: 5 werknemers, 5 werkgevers en de Minister van Arbeid	Tripartiet	Adviesorgaan van de regering	Sociale en Arbeidsvraagstukken
<i>Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos (Mexico)*</i>	2001	-	30 leden: 10 regeringsvertegenwoordigers, 10 landbouw- en werknemersvertegenwoordigers en 10 werkgeversvertegenwoordigers	Tripartiet	Permanent discussieplatform voor het maatschappelijk middenveld	Sociaal-Economisch
<i>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brazilië)*</i>	2003	22	102 leden: 92 leden afkomstig van het maatschappelijk middenveld en 10 regeringsvertegenwoordigers	Breed	Vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld; adviesorgaan voor de President	Economische ontwikkeling
<i>Foro</i>	1994	2	9 vertegenwoordigers per	Bipartiet	Regionale	Sociale aspecten van

Platform	Jaar van oprichting	Vergaderingen / jaar	Samenstelling		Doelstelling	Thematiek
			Leden	Type		
<i>Consultivo Económico y Social (FCES) (Mercosur)**</i>			lidstaat van de Mercosur waarvan 4 werknemersvertegenwoordigers, 4 werkgeversvertegenwoordigers en 1 vertegenwoordiger van consumentenorganisaties		vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld; consolidering van de regionale integratie	de regionale integratie
<i>Foro Nacional de Convergencia (FONAC) (Honduras)</i>	1976		28 leden: 13 regeringsvertegenwoordigers en 15 vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld	Breed	Discussieplatform voor het maatschappelijk middenveld; adviesorgaan over onderwerpen op de midden en lange termijn	Brede en algemene beleidsonderwerpen
<i>Fundación del Trabajo (Panama)</i>	-	-	-	Bipartiet	Discussieplatform voor werkgevers en werknemers	Collectieve arbeidsonderhandeling en economische ontwikkeling
<i>Junta Nacional de Empleo (JUNAE) (Uruguay)</i>	-	-	Vakbeweging, kamers van koophandel, regering	Tripartiet	-	-
<i>Sociaal-Economische Raad (Nederland)</i>	1950	12	33 leden: 11 werknemers, 11 werkgevers en 11 onafhankelijke Kroonleden	Tripartiet (incl. onafhankelijke experts)	Adviseren aan kabinet en parlement; toezicht op product- en bedrijfsschappen	Sociaal-Economisch
<i>Stichting van de Arbeid (Nederland)</i>	1945	-	16 leden: 8 werkgevers, 8 werknemers	Bipartiet	Platform voor overleg tussen werkgevers en werknemers	Arbeidsvoorwaarden, collectieve arbeidsovereenkomsten

* Volwaardig lid AICESIS

** Geassocieerd lid AICESIS

*** Kandidaat-lid AICESIS

Breed: brede vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld

Bipartiet: vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties

Tripartiet: vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de regering

Bron: informatie van hoofdstuk IV.; Database on Economic and Social Councils and Similar Institutions (UN Public Administration Programme); en eigen onderzoek

De beperking van dit overzicht is dat het alleen informatie geeft over de institutionele structuur van de adviesraden en dus niets zegt over het functioneren van deze raden, de kwaliteit van de adviezen of de politieke doorwerking ervan. Voor een dergelijke analyse is er ook te weinig informatie beschikbaar, met name over de raden van Ecuador en Uruguay en de Stichting van de Arbeid in Panama. Omdat deze raden veelal in hun kinderschoenen staan en nog weinig legitimiteit op hebben kunnen bouwen is het ook onterecht daar al te kritisch naar te kijken, maar kunnen er toch enkele algemene conclusies worden getrokken.

De Braziliaanse Raad lijkt van alle Latijns-Amerikaanse raden het best te functioneren, evenals die van Peru, met een hoge productie aan adviezen en studies en regelmatige raadsvergaderingen, en ook enige doorwerking op het regeringsbeleid. Nader onderzoek naar de redenen achter het succesvol opereren van deze raden kan zeer nuttig zijn als inspiratiebron voor vergelijkbare initiatieven in andere Latijns-Amerikaanse landen.

Vaak worden organen opgezet in een bepaalde context – bijvoorbeeld als antwoord op een sociaal conflict – en worden daarna “vergeten” of in elk geval niet meer systematisch door de regering geconsulteerd. De raden van Córdoba, de Dominicaanse Republiek, Mexico, Nicaragua, de Mercosur en Venezuela lijken tot op heden weinig tot zeer gebrekkig te functioneren, of er is hierover zeer beperkte informatie beschikbaar. Aan de politieke onafhankelijkheid van met name de Raad van Nicaragua kan overigens getwijfeld worden

vanwege de grote invloed die de regeringspartij FSLN heeft op de daarin vertegenwoordigde partijen⁶⁰.

In Honduras en Nicaragua bestaat er een groot aantal vergelijkbare instellingen met een meer thematische achtergrond. Zo bestaan er geïnstitutionaliseerde adviesinstellingen die zich bezig houden met milieu, gezondheidszorg of veiligheid waar betrokken maatschappelijke organisaties in vertegenwoordigd zijn.

Een aantal Latijns-Amerikaanse landen heeft geen sociaal-economische adviesraad, waaronder Chili, Argentinië en Colombia. In dat laatste land wordt er op dit moment door sociale partners over nagedacht of een dergelijke raad mogelijk is. Pogingen tot het instellen van een sociaal-economische raad in onder andere Bolivia en Costa Rica zijn mislukt (zie hoofdstuk III.). In sommige landen wordt de afwezigheid van een sociaal-economische raad gecompenseerd door dialogen op *ad hoc* basis, onderhandelingen op decentraal niveau of alternatieve instituten zoals gemengde Kamercommissies (El Salvador, Costa Rica).

Vanuit deze vergelijkende studie van deze sociaal-economische adviesraden zijn een aantal hoofdtypen te onderscheiden. De gebruikte categorieën voor de typering van de samenstelling van de raden zijn (a) bipartiet, (b) tripartiet en (c) breed.

Raden of overlegmechanismen met een **bipartiete samenstelling** beperken zich alleen tot vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties. In Latijns-Amerika zijn deze instellingen zeldzaam en ook nauwelijks van politieke betekenis.

Een groot deel van de raden heeft een **tripartiete samenstelling**, al dan niet aangevuld met NGO's, waardoor de samenstelling een breed karakter heeft. Naast de vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties en de regering is in alle gevallen de derde partij de regering zelf. Meestal wordt de Raad ook voorgezeten door de verantwoordelijke Minister (Sociale Zaken of Arbeid) of door de President. In dat opzicht is de Nederlandse SER uniek vanwege de aanwezigheid van onafhankelijke Kroonleden.

De meerderheid van de raden heeft een **brede samenstelling**, d.w.z. dat daarin een groot scala aan organisaties van het maatschappelijk middenveld zijn vertegenwoordigd, zoals corporaties, culturele instellingen, universiteiten, mensenrechtenorganisaties, milieuorganisaties en overige NGO's, en niet alleen sociale partners. Dit heeft te maken met de verschillende samenstelling van het maatschappelijk middenveld (zie hoofdstuk VI.) en de zwakte van de "klassieke" sociale partners: werkgevers- en vooral werknemersorganisaties. De bredere vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld is hierdoor noodzakelijk en ook logisch, temeer omdat de thematische onderwerpen waar dit soort raden zich mee bezig houden vaak ook breder zijn dan alleen sociaal-economische vraagstukken⁶¹.

De aanwezigheid van de regering als lid van de raden en in veel gevallen zelfs als voorzitter, en de grote invloed van de regering bij de benoeming van de raadsleden, kan natuurlijk reden zijn tot het zetten van vraagtekens bij hun politieke onafhankelijkheid. Een veel voorkomende situatie is dat het Secretariaat van de Raad is ondergebracht bij het Ministerie van Sociale Zaken of in het geval van Brazilië bij het Ministerie van de President. Aan de andere kant lijkt het in de sterk gepolariseerde politieke context en de presidentiële systemen van veel Latijns-

⁶⁰ Zie hoofdstuk IV. voor een gedetailleerde analyse van de afzonderlijke raden.

⁶¹ De Nederlandse SER houdt zich overigens ook steeds meer bezig met onderwerpen die breder zijn dan alleen sociaal-economisch, zoals bijvoorbeeld de recente adviezen over het onderwijs of over kernenergie.

Amerikaanse landen zeer moeilijk om persoonlijkheden werkelijk onafhankelijk van de regering te laten optreden.

7.3 Participatie in de uitvoering en evaluatie

De participatie in de uitvoering en evaluatie van publiek beleid door het maatschappelijk middenveld is in veel Latijns-Amerikaanse landen behoorlijk ontwikkeld. Er is sprake van de institutionalisering van een groot aantal *accountability*-mechanismen waardoor politieke bestuurders ter verantwoording kunnen worden geroepen (ombudsmannen, consumentenbonden, rekenkamer, mensenrechteninstanties, speciale gerechtshoven, enz.) en een veel intensiever gebruik van directe democratiemechanismen (referendum, burgerinitiatief, herroepend referendum).

Daarnaast is de opkomst van alternatieve en experimentele vormen van “participatieve democratie”, waar in West-Europa zeer veel belangstelling voor is, ook een belangrijke trend in Latijns-Amerika. Er bestaat een grote verscheidenheid aan participatieve mechanismen die variaties vormen op *participatory budgeting*, directe democratie, en participatief bestuur en verantwoordingssystemen. Ondanks de zeer idealistische visie waarop dit soort initiatieven is gebaseerd, kunnen deze relevant zijn omdat ze het met name voor het ongeorganiseerde maatschappelijk middenveld – de individuele burger – mogelijk maken om deel te nemen aan het politieke proces en inspraak te hebben in de politieke besluitvorming. Nadelen zijn dat dit soort mechanismen zich vanwege de schaal in principe beperken tot het lokale (gemeentelijke) niveau en dat dezen het gevaar met zich meebrengen van cliëntelistische praktijken.

Het voert te ver binnen het kader van dit onderzoek uitgebreid in te gaan op *accountability*-mechanismen en directe democratie⁶². Het is echter wel belangrijk erop te wijzen dat er steeds meer publieke organen worden ingezet die het politieke beleid op technische aspecten moeten controleren naast het Parlement dat een politieke controletaak heeft. Op zijn manier kan een sociaal-economische raad hierin ook een rol spelen. Directe democratie, mits wordt voorkomen dat hier op een autoritaire of populistische manier misbruik van wordt gemaakt, biedt de mogelijkheid voor het georganiseerde en ongeorganiseerde maatschappelijk middenveld invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid.

De evaluatie van het regeringsbeleid lijkt in Latijns-Amerika onvoldoende te gebeuren en daar waar het gebeurt, is het van onvoldoende kwaliteit en objectiviteit. De diagnose van de problemen hangt daar mee samen. De Interamerican Development Bank (2006) benadrukt het belang van onafhankelijke *knowledge actors* die het verband kunnen leggen tussen wetenschappelijke kennis en de totstandkoming van beleid. In veel democratieën gebeurt dit binnen de overheid en via onafhankelijke publieke onderzoeksinstellingen. In zeker opzicht is dat ook één van de doelstellingen van de Sociaal-Economische Raad in Nederland: het toepassen van wetenschappelijke inzichten op sociaal-economische vraagstukken.

Deze *knowledge actors* zouden sterk ontwikkelt moeten worden om *policy learning* en strategische planning op de lange termijn mogelijk te maken. Dit is doorslaggevend voor het succes van de sociale dialoog. De politisering van het ambtenarenapparaat en de daarmee gepaarde instabiliteit maakt dit echter zeer ingewikkeld in veel Latijns-Amerikaanse landen.

⁶² Zie hoofdstukken 9 en 10 van *Democracies in Development* van de Interamerican Development Bank (2002) voor meer informatie.

Veel toegepast onderzoek wordt op dit moment gedaan door onderzoeksinstituten die verbonden zijn met politieke partijen, internationale ontwikkelingsorganisaties, NGO's en grotere bedrijven, met elk hun eigen agenda.

Om dit te compenseren is het noodzakelijk de mogelijkheden van de overheid op dit gebied op een hoger niveau te brengen. Er kan gedacht worden aan het versterken van de institutionele capaciteit binnen de Parlementen of binnen instituten zoals de centrale banken en rekenkamers. Ook ligt hier een potentiële rol voor publieke universiteiten.

VIII. Conclusies

De sociale dialoog maakt het mogelijk voor het maatschappelijk middenveld om deel uit te maken van belangrijke hervormingsprocessen. Het maatschappelijk middenveld beperkt zich niet tot het voeren van een oppositiestrijd tegen de institutionele politieke machten, maar maakt deel uit van alle fases van het *public policy*-proces dankzij formele en informele institutionele mechanismen en wordt een volwaardige speler in een inclusieve en plurale **sociale democratie**.

De groeiende complexiteit van de huidige samenleving – ook de Latijns-Amerikaanse – en de diversificatie van de eisen van de bevolking geeft de noodzaak aan voor een verdere ontwikkeling en institutionalisering van de sociale dialoog. De sociale dialoog dient op een zodanige manier te worden ingericht dat de regering op de juiste manier kan reageren op de vragen en zorgen van de samenleving.

De weg die Latijns-Amerika heeft ingeslagen voor de ontplooiing van de sociale dialoog is nog lang, vooral wanneer een aantal fundamentele voorwaarden voor succes ontbreken. Toch is een eerste stap gezet in de richting van **(8.1)** een sociale democratie in Latijns-Amerika. De algemene conclusies van dit onderzoek vormen de basis voor een serie concrete **(8.2)** aanbevelingen die zowel voor de SER als voor Nederlandse en internationale ontwikkelingsorganisaties van belang kunnen zijn bij de voorbereiding van ondersteuningsmissies en initiatieven in de toekomst met betrekking tot het bevorderen van de sociale dialoog.

8.1 Naar een sociale democratie in Latijns-Amerika

Het algemene verlies van het vertrouwen in democratische instituties is het kader waarin het maatschappelijk middenveld en met name sociale bewegingen opkomen. Er bestaat dus een verband tussen het verlies aan legitimiteit van met name de politieke partijen en de *empowerment* van het maatschappelijk middenveld. Deze vrij plotselinge opkomst van de “sociale sector” dient evenwel in goede banen te worden geleid. De meeste Latijns-Amerikaanse landen zijn nog ver verwijderd van een bestuursvorm die in staat is sociale conflicten te absorberen en onvertegenwoordigde segmenten van de samenleving door middel van overlegmechanismen deel te laten nemen aan het politieke proces. Er moeten creatieve instituties worden ingesteld om op een verantwoorde manier met het grote aantal eisen vanuit de samenleving om te gaan en een open dialoog te voeren met deze organisaties.

De sociale dialoog moet in geen geval het primaat van de politiek ondermijnen. De verbreding van de participatie van het maatschappelijk middenveld in het *public policy*-proces is echter op zijn plaats. De vraag naar meer sociale dialoog is tegelijkertijd het gevolg van de zwakte van politieke partijen en de intrinsieke beperkingen van de representatieve democratie evenals een mogelijk antwoord daarop.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de sociale dialoog in Latijns-Amerika noodzakelijk is **(a)** om institutionele crises en instabiliteit te voorkomen, **(b)** om situaties van politieke paralyse en ondervetegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld tegen te gaan, **(c)** om een algemene visie en ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn vast te stellen die een breed draagvlak heeft, **(d)** om breed draagvlak te genereren rond het sociaal-

economisch beleid, de (e) polarisering van de maatschappij tegen te gaan en (f) de sociale vrede te handhaven en te versterken in potentiële conflictsituaties.

De empirische observatie van de manier waarop de sociale dialoog gevoerd wordt, maakt het mogelijk een aantal conclusies te formuleren die de huidige overlegcultuur kenmerken. Het gaat hier niet om ongenueanceerde generalisering maar eerder om algemene tendensen die alle Latijns-Amerikaanse landen in meer of mindere mate tekenen.

De instelling van sociaal-economische raden in Latijns-Amerika is een trend van het laatste decennium. Ondanks dat is de geïnstitutionaliseerde sociale dialoog is – met uitzondering van Brazilië en Peru – in weinig landen operationeel. De ondersteunende missies van de SER in Bolivia en in Costa Rica hebben helaas geen resultaten opgeleverd. In beide landen lijkt het binnen de huidige machtsverhoudingen onwaarschijnlijk dat er op de korte termijn een sociaal-economische adviesraad wordt ingesteld.

De sociale dialoog dient ook niet *top-down* te worden ingesteld maar kan pas succesvol zijn als het ingebed is in het sociaal-economisch leven en in de politieke cultuur. Zo zal er meer aandacht besteed moeten worden aan de sociale dialoog op sector- en bedrijfsniveau. Sociaal-economische raden zijn niet de enige vorm van geïnstitutionaliseerde sociale dialoog. Wellicht kunnen instellingen zoals de Stichting van de Arbeid of de Raad voor Werk en Inkomen als inspiratiebron dienen voor Latijns-Amerikaanse landen.

Sociaal-economische adviesraden – of aangepaste vormen daarvan – met een representatieve vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld zijn in Latijns-Amerika relatief zeldzaam. De meest voorkomende dialoogstructuren ontstaan op *ad hoc* basis, en vaak na aanleiding van een sociaal conflict of een conjunctureel probleem.

Dit heeft alles te maken met een aantal structurele obstakels die het op gang komen van de sociale dialoog bemoeilijken zoals de verdeeldheid van het maatschappelijk middenveld, de lage participatiegraad, de *adversariale* houding van veel sociale partners, de op confrontatie gerichte politieke cultuur, de onevenwichtige verhoudingen tussen sociale actoren, het ontbreken van een visie op het algemeen belang en andere factoren die in dit onderzoek genoemd zijn.

De bestaande consultatieprocessen richten zich vooral op de korte termijn en beperken zich in dat opzicht vaak alleen tot conflictbeheersing of maken deel uit van instrumentele strategieën voor regeringen om politieke schade te beperken. Het is van groot belang voor de Latijns-Amerikaanse politieke en sociale actoren boven de visie van conjuncturele sociale pactsen uit te stijgen om een duurzame sociale dialoog te bevorderen, draagvlak te genereren voor belangrijke hervormingen en een gemeenschappelijke ontwikkelingsstrategie voor de lange termijn vast te stellen om zo meer continuïteit van het regeringsbeleid te garanderen.

De analyse van de in het verleden gevoerde dialogen laat ook zien dat niet alleen de coördinatie tussen organisaties van het maatschappelijk middenveld maar het interne organisatieniveau van deze organisaties voor een groot deel hun politieke invloed bepaald. Dit draagt bij aan de geloofwaardigheid en betrouwbaarheid van de sociale actoren. Dit is ook de reden dat met name werkgeversorganisaties, maar ook de media en de kerken, vaak veel dominanter zijn dan andere organisaties van het maatschappelijk middenveld.

Aangetekend moet worden dat er geen modeloplossingen bestaan voor de inrichting van de sociale dialoog. Naast een reflectie over de institutionele kaders dient voor elk afzonderlijk land gekeken te worden naar de (veranderende) actoren die aan die sociale dialoog vorm zullen moeten gaan geven. Een goed instrument garandeert immers niet noodzakelijk een goede uitvoering.

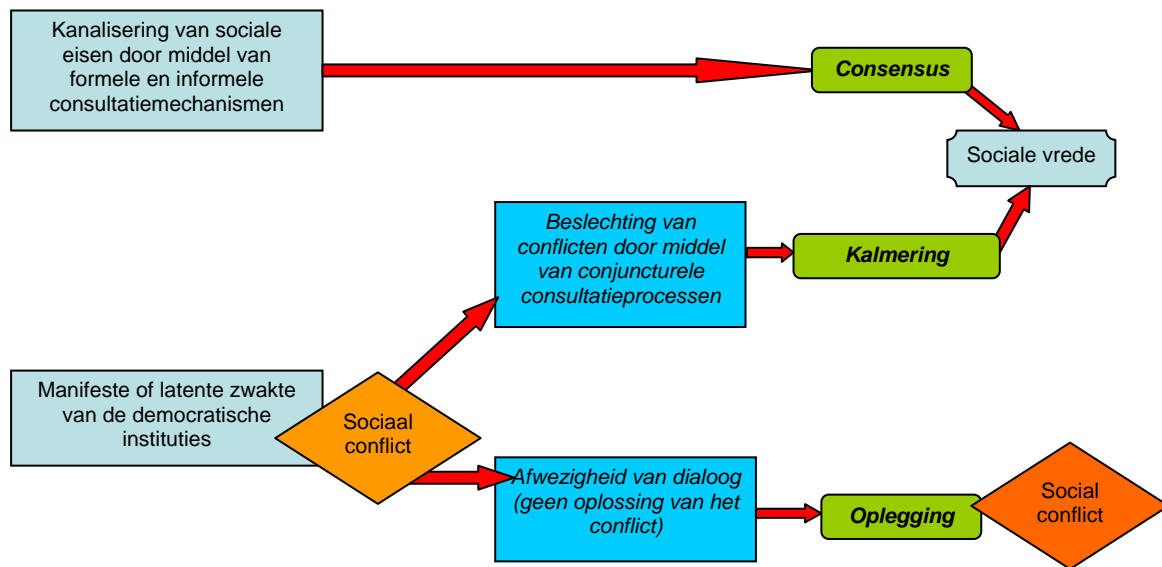
Het is van fundamenteel belang, zoals meerdere malen in dit onderzoek is herhaald, dat de sociale dialoog wordt aangepast aan de specifieke context van elk land en dat hierbij de achterliggende politieke cultuur in beschouwing wordt genomen. Daarom zal de sociale dialoog aangepast moeten worden aan presidentiële regimes, aan de heersende politieke cultuur, aan de verschillende samenstelling van het maatschappelijk middenveld en aan de gebruikelijke totstandkoming van institutionele hervormingsprocessen.

De institutionalisering van de sociale dialoog biedt overigens geen garantie voor een daadwerkelijke doorwerking van de aanbevelingen van het maatschappelijk middenveld in het politieke besluitvormingsproces. Een zekere mate van institutionalisering is noodzakelijk om legitimiteit te geven aan de sociale dialoog. Te veel institutionalisering brengt echter het risico met zich mee van machtsmanipulatie vanuit de regering (Bobbio, 2007).

Om coöptatie van het maatschappelijk middenveld te voorkomen, zeker in die gebieden waar populistische tendensen bestaan is het van belang de autonomie en onafhankelijkheid van de sociale actoren ten opzichte van de regering te garanderen. In de institutionele kaders moeten voldoende waarborgen ingebouwd worden om manipulatie van het maatschappelijk middenveld door middel van corporatistische structuren te voorkomen.

Van de geïnstitutionaliseerde sociale dialoog moeten geen wonderen worden verwacht. De sociale dialoog moet gezien worden als een middel om tot goed economisch beleid te komen en niet als een doel op zich. De sociale dialoog is nodig om maatschappelijk draagvlak te genereren voor het regeringsbeleid en beleid te maken dat gericht is op continuïteit op de lange termijn. Overheidsbeleid moet boven regeringsbeleid komen te staan. Daarnaast kan de sociale dialoog voorzien in de noodzaak kanalen te openen en te versterken om de participatie van het maatschappelijk middenveld mogelijk te maken en ordelijk te laten verlopen en sociale conflicten te voorkomen, zoals het volgende schema samenvat.

De consequenties van de sociale dialoog op de sociale vrede



Bron: Petri & Vargas, 2007

Tot slot is politieke wil van alle kanten (regering, parlementaire oppositie en extraparlamentaire oppositie) een vereiste, evenals een constructieve opstelling in de onderhandelingen. Dit vraagt om een cultuurverandering die een breuk met de ideologische polarisering en de op confrontatie gerichte politieke cultuur impliceert.

8.2 Aanbevelingen

Institutionele inrichting van de sociale dialoog

Er kunnen drie hoofdkenmerken van de Latijns-Amerikaanse politieke systemen worden aangegeven die sterk afwijken van de Nederlandse overlegeconomie:

- a) Latijns-Amerikaanse landen, in tegenstelling tot Nederland, zijn geen parlementaire democratieën maar hebben presidentiële regimes (zie hoofdstuk II.);
- b) Het maatschappelijk middenveld is veel minder overzichtelijk gestructureerd en ook veel breder. Daarnaast is organisatie van de economie ook erg verschillend. Een “klassieke” inrichting van de sociale dialoog met werkgevers en werknemers is niet levensvatbaar (zie hoofdstuk VI.);
- c) Er is een totaal verschillende politieke cultuur. Latijns-Amerikaanse landen zijn “meerderheidsdemocratieën” (Lijphart, 1977), waar de eerder besproken neocorporatistische scenario’s van meerderheidsbestuur gangbaar zijn, en er bestaat een specifieke Latijns-Amerikaanse *policy making style* (Hirschman, 1963) (zie hoofdstuk V.)

Deze algemene kenmerken dienen de institutionele keuzes voor de inrichting van de sociale dialoog in Latijns-Amerika te bepalen.

De functies van de sociale dialoog kunnen variëren zonder dat de algemene doelstellingen (bijdragen aan een hogere welvaart en het bewaren van de sociale vrede) uit het oog verloren

worden. De twee algemene typen de sociale dialoog zijn **(a)** advies (aan de parlement en regering) en **(b)** collectieve onderhandeling.

Conjuncturele consultatieprocessen en “regeerbaarheidpacten” zijn sterk ingebed in de politieke traditie van veel Latijns-Amerikaanse landen. Deze processen kunnen een goede basis zijn voor verdere institutionalisering van de sociale dialoog mits deze het brede maatschappelijk middenveld op een constructieve manier bij het *public policy*-proces weet te betrekken en de gemeenschappelijke lange termijnnoriëntaties navolging krijgen in het regeringsbeleid. Nagedacht zal moeten worden over de meest geschikte methodologie hiervoor.

Voor elk afzonderlijk land zal de precieze vormgeving van de sociale dialoog verder moeten worden uitgewerkt afhankelijk van de samenstelling van het maatschappelijk middenveld en de institutionele tradities. Voor collectieve onderhandeling kan gedacht worden aan een eenvoudig onderhandelingsplatform naar het model van de Nederlandse Stichting van de Arbeid. Voor sociaal-economische advisering moeten er keuzes gemaakt worden over o.a. de samenstelling (en de criteria daarvoor), doelstellingen, thematiek, methodologie, interne organisatie en politieke onafhankelijkheid.

Samenstelling van een sociaal-economische adviesraad

De extreme diversiteit en verdeeldheid van het maatschappelijk middenveld en de zwakte van de sociale partners in Latijns-Amerika vormt een groot obstakel voor de levensvatbaarheid van de geïnstitutionaliseerde sociale dialoog, naar het model van de Nederlandse SER. Een steeds terugkomende discussie is of het maatschappelijk middenveld niet te heterogeen is om effectieve corporatistische vertegenwoordiging mogelijk te maken.

Het feit dat de vakbeweging in veel Latijns-Amerikaanse landen onderontwikkeld is, betekent enerzijds dat het pertinent is voor ontwikkelingsorganisaties om bij te dragen aan de consolidering en vergroting van capaciteit van de vakweging. Anderzijds houdt de zwakte van de vakbeweging in dat nagedacht moet worden over een mogelijk andere samenstelling van een eventuele sociaal-economische adviesraad.

In de Nederlandse SER zijn indirect – dankzij de aanwezigheid van Kroonleden en de participatie van experts in de adviescommissies – in feite veel meer partijen betrokken bij het advieswerk dan alleen sociale partners. De SER is daardoor in feite veel breder dan het lijkt. Het is dus relevant om mogelijke andere samenstellingen van een dergelijke adviesraad te overwegen. Deze samenstelling zal noodzakelijkerwijs veel breder moeten zijn dan alleen sociale partners, wil de Raad representatief zijn en recht doen aan de diversiteit van het maatschappelijk middenveld.

Vanwege hun vaak toonaangevende rol in het publieke debat lijkt de vertegenwoordiging van NGO's in een sociaal-economische adviesraad zeker ter zake maar ook ingewikkelder. Gekeken zou moeten worden naar hun thematische bereik. Een milieuorganisatie zal zich alleen bezig kunnen houden met milieuverwante vraagstukken. Een mensenrechtenorganisatie kan legitimiteit hebben op het gebied van mensenrechten maar niet op andere gebieden. Het zou in dit kader interessant kunnen zijn te kijken naar een informele overlegstructuur, wellicht zonder vaste zetelverdeling, waarin maatschappelijke organisaties kunnen deelnemen aan commissies en werkgroepen afhankelijk van hun thematische achtergrond en interesses. In de

Nederlandse SER is de samenstelling van commissies overigens ook verschillend van de samenstelling van de Raad.

Thematiek

Een adviesraad hoeft zich niet alleen te beperken tot sociaal-economische thema's. De thematiek kan veel breder zijn, zoals ook het maatschappelijk middenveld veel bredere oriëntaties kan hebben. Dit is afhankelijk van de politieke agenda van de afzonderlijke landen.

Wel is het aan te raden vooral algemene thema's aan te pakken en de specifieke uitwerking daarvan over te laten aan de politieke instituties op nationaal en lokaal niveau. De Nederlandse SER beperkt zich tot gemiddeld een twintigtal adviezen per jaar over algemene sociaal-economische onderwerpen. Hetzelfde geldt voor de Braziliaanse Raad die zich moet beperken tot onderwerpen die verband houden met het regeringsprogramma van de President.

Politieke autonomie en financiering

Om recht te doen aan de presidentiële regimes in Latijns-Amerika zal een centrale plaats moeten worden toegekend aan de President in de benoeming van de leden van een sociaal-economische adviesraad. Hiervoor moet een duidelijk kader bestaan om te voorkomen dat de benoeming van de leden discretionair wordt besloten door de President of een andere politieke institutie. De samenstelling van de Raad zal anders niet representatief zijn en van onafhankelijk advies kan dan geen sprake zijn. Heldere criteria en procedures voor de benoeming van Raadsleden zijn dus absoluut noodzakelijk, al is het verstandig daarin enige flexibiliteit in te bouwen om de mogelijkheid open te houden voor aanpassingen aan veranderingen in het maatschappelijk middenveld.

Het hoeft geen probleem te zijn als regeringsvertegenwoordigers, of zelfs vertegenwoordigers van politieke partijen, zitting nemen in de Raad of die zelfs voorzitten, maar dan moet de samenstelling wel zo zijn opgezet dat deze niet per definitie nodig zijn voor een meerderheid of de totstandkoming van adviezen kunnen blokkeren. Veel belangrijker is een onafhankelijk secretariaat. Immers, een secretariaat kan via informele strategieën belangrijke processen bijsturen, tegenwerken of zelfs saboteren. Dit is gebruikelijk in veel Latijns-Amerikaanse Parlementen waar de secretaris zelf ook Kamerlid is en het voorkomt dat alle informele middelen gebruikt worden om de belangen van zijn eigen politieke partij te verdedigen (Petri & Vargas, 2008).

Politieke autonomie hangt ook samen met de financiering van de Raad. Het spreekt voor zich dat wanneer de Raad wordt bekostigd uit het budget van de overheid of wanneer het secretariaat is ondergebracht bij een Ministerie, de regering informele middelen bezit om grote politieke invloed uit te oefenen. Daarom dient er een constructie te worden gevonden waarbij de financiering van de Raad los komt te staan van de regering. Het financieringsmodel van de Nederlandse SER kan daar een voorbeeld voor zijn maar ook andere constructies zijn denkbaar.

Criteria voor de benoeming van organisaties van het maatschappelijk middenveld

Het representativiteitscriterium voor de benoeming van organisaties van het maatschappelijk middenveld in een sociaal-economische adviesraad is onvoldoende – als daar alleen het aantal leden van maatschappelijke organisaties onder wordt verstaan – vanwege de lage participatiegraad en de variëteit aan juridische vormen die maatschappelijke organisaties aannemen. Stichtingen of universiteiten hebben bijvoorbeeld geen leden. Daarnaast zijn organisaties die een bepaalde politieke, sociale of etnische minderheid vertegenwoordigen per definitie niet representatief.

Daarom is het nodig een breder representativiteitsconcept te hanteren. Een maatschappelijke organisatie moet op één of andere manier kunnen aantonen dat zij woordvoerder is van een representatief aandeel van de bevolking, of in elk geval de belangen van een zo groot mogelijke groep vertegenwoordigt.

De volgende handvaten, gedeeltelijk gebaseerd op Mirza (2006), kunnen nuttig zijn bij het evalueren van de “sterkte” – legitimiteit – van maatschappelijke organisaties in het kader van een sociaal-economische adviesraad.

- Aantal leden (participatiegraad)
- Interne organisatie
- Capaciteit om voorstellen en oplossingen aan te dragen
- Mobilisatiecapaciteit (*social veto power*)
- Effectiviteit van de gebruikte communicatiestrategie
- Autonomie van politieke partijen

Benoeming van onafhankelijke leden

De benoeming van “onafhankelijke experts” is in de meeste Latijns-Amerikaanse landen gezien de politieke verhoudingen vrijwel ondenkbaar. Om discussies hierover te vermijden kan gekeken worden naar een alternatief systeem waarin deze onafhankelijke experts worden gekozen uit de voorzitters van onafhankelijke publieke instellingen, net zoals in Nederland de directeur van het Centraal Planbureau en een directeur van De Nederlandse Bank worden benoemd als Kroonlid in de Raad. In Latijns-Amerika kan een vergelijkbare formule worden bedacht waarin de voorzitters van bijvoorbeeld de centrale bank, de nationale ombudsman, het statistische bureau en de openbare universiteiten worden benoemd. “Onafhankelijke experts” worden dan uit hoofde van hun functie lidmaatschap verleend. Op die manier kunnen persoonlijke benoemingen worden vermeden.

Men kan ook overwegen, in lijn met het systeem dat in veel Latijns-Amerikaanse landen gangbaar is voor de benoemingen van publieke functies, de benoemingen van “onafhankelijke experts” te laten verlopen door het Parlement op voordracht van de President door middel van stemmen met een gekwalificeerde meerderheid (twee derde of meer) in het Parlement. Met een dergelijk systeem is overeenstemming tussen politieke partijen nodig en wordt de kans verkleind dat een partijpolitieke kandidaat wordt benoemd.

Leren van succesvolle Latijns-Amerikaanse adviesraden

Het is verstandig te kijken naar succesvolle voorbeelden in andere Latijns-Amerikaanse landen bij initiatieven voor de bevordering van de sociale dialoog. Een nadere bestudering van de sociaal-economische raden in Spanje en Portugal zou ook meer aandacht verdienen omdat er wat de politieke cultuur betreft mogelijke raakvlakken zijn met Latijns-Amerika.

In Latijns-Amerika lijken de adviesraden van Brazilië en Peru het beste te functioneren. Hoewel dit moeilijk te meten is, lijken deze raden goede resultaten op te leveren en enige politieke invloed te genieten, afgaande op de relatief grote productie aan adviezen en studies. De institutionele inrichting van die twee raden is in veel opzichten verschillend van de Nederlandse SER. Het gaat in beide gevallen om raden die heel dicht bij de politieke machten staan en waarin de *civil society* en de regering met elkaar onderhandelen. Wellicht zijn deze ook beter aangepast aan de presidentiële instituties en de politieke cultuur.

Werken aan de randvoorwaarden van de sociale dialoog

In hoofdstuk V. zijn een aantal “randvoorwaarden voor succes van de sociale dialoog” genoemd. Het is van belang om een coherente strategie aan te nemen voor het bevorderen van de sociale dialoog, waarbij wordt besteed aan deze randvoorwaarden.

Zo is het van fundamenteel belang te werken aan de vergroting van de technische capaciteit van de vakbeweging en andere maatschappelijke organisaties. Prioriteiten op dit gebied zijn het stimuleren van centrale organisaties van werknemers en werkgevers, de ondersteuning van de interne organisatie van het maatschappelijk middenveld, het stimuleren van een constructieve en coöperatieve houding bij de vakbeweging en het vergroten van de capaciteit van onafhankelijke onderzoeksinstituten met doelstellingen die vergelijkbaar zijn met die van het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau of the Sociaal Cultureel Planbureau.

Om vertrouwen tussen de sociale partners en het overige maatschappelijk middenveld te kweken is het belangrijk dat in een sociaal-economische adviesraad er met eenvoudige onderwerpen wordt begonnen. Eenmaal bereikte compromissen werken als katalysator voor onderhandelingen in de toekomst.

Coherentie van de initiatieven van ontwikkelingsorganisaties

Geconstateerd kan worden dat er grote belangstelling bestaat voor de bevordering van de sociale dialoog in Latijns-Amerika, met name door organisaties als FNV Internationaal, CNV Mondiaal en het NIMD. De beleidsprioriteiten van de huidige Nederlandse Minister voor Ontwikkelingssamenwerking Bert Koenders en de belangstelling van de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) bieden mogelijkheden tot actie op dit gebied (zie hoofdstuk III.).

De grote hoeveelheid initiatieven in Latijns-Amerika vraagt om meer coördinatie tussen de ontwikkelingsorganisaties zowel op nationaal als op internationaal niveau teneinde de *efficiency* van de individuele inspanningen te verhogen.

Het bevorderen van de sociale dialoog moet deel uitmaken van een veel bredere ontwikkelingsagenda met als uitgangspunt goed bestuur. Het succes van de sociale dialoog hangt samen met de kwaliteit van de democratische instituties in algemene zin en actie op dat gebied is daarom zinvol. Initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van een stabiel partijstelsel, de versterking van de institutionele capaciteit van de overheid, de stimulering van onafhankelijke media en persvrijheid, de instelling van kwalitatief hoogwaardige onderzoeksinstituten, de ondersteuning van het midden- en kleinbedrijf, enz. zijn nuttig voor de totstandkoming van de sociale dialoog.

Op internationaal niveau zijn organisaties als UNDESA, het EESC, de ILO en de AICESIS zeer geïnteresseerd in Latijns-Amerika. De AICESIS zou wellicht ook een meer actieve rol kunnen spelen in het stimuleren van de institutionalisering van de sociale dialoog in landen die geen Sociaal-Economische Raad hebben en door het uitwisselen van informatie.

Vorbereiding van ondersteuningsmissies van de SER

De internationale activiteiten van de SER hebben vrijwel uitsluitend op *ad hoc* basis plaatsgevonden. Dit houdt in dat verzoeken vanuit ontwikkelingslanden voor technische ondersteuning van de SER van geval tot geval worden bekeken. Er zou over nagedacht kunnen worden of deze internationale activiteiten op een meer structurele basis vorm kunnen worden gegeven, bijvoorbeeld door een beleidsmedewerker van de SER hier gedeeltelijk mee te belasten.

Teneinde eventuele toekomstige ondersteuningsmissies van de SER naar Latijns-Amerikaanse landen beter voor te bereiden kan het nuttig zijn aan een aantal punten aandacht te besteden. Om succesvol te kunnen opereren dient een missie vooraf een beeld te hebben van **(a)** de politieke en **(b)** sociaal-economische context van het land, **(c)** de institutionele kaders, **(d)** de structurering van het maatschappelijk middenveld, **(e)** de politieke cultuur en **(f)** de geschiedenis van de sociale dialoog. Dit is in grote lijnen ook de opzet die is gevolgd voor de beschrijving van de SER-missies naar Costa Rica en Bolivia (paragrafen 3.3.1 en 3.3.2). Het brede Latijns-Amerikaanse kader is in dit rapport in algemene zin beschreven.

Om beter voorbereid op weg te gaan is het van belang een inschatting te kunnen maken van de prioriteiten en de kansen voor de bevordering van de sociale dialoog. Hiervoor is het noodzakelijk zicht te krijgen op de machtsverhoudingen in een land, dat wil zeggen de interactie tussen politieke instituties en *veto players*. De volgende vragenlijst kan als richtpunt genomen worden:

- Wat is de sociale structuur van het land? Wat zijn de redenen van sociale frustratie? Zijn er sociale ongelijkheden? Hoe is het gesteld met de sociale mobiliteit?
- Wat is de invloed van de politieke cultuur van het land op de activiteiten van het maatschappelijk middenveld en de sociale bewegingen?
- Wat zijn de strategieën van het maatschappelijk middenveld? Welk type protestacties worden er ondernomen? Hoe worden sociale protestacties vormgegeven? Welke rol speelt de overheid in de bewustwording van de bevolking?
- Tot op welke hoogte zijn politieke partijen, belangenverenigingen en vakbonden in staat de belangen en vragen van de bevolking te representeren en te kanaliseren?
- Wat zijn de formele institutionele kaders?
- Hoe verloopt de politieke besluitvorming? Neemt het regeringsbeleid de sociale vragen in beschouwing?

- Wat zijn de strategieën van de elites om zich te legitimeren en aan de macht te blijven?

Veel van deze informatie is terug te vinden in algemene naslagwerken (zie bibliografie en bijlage 1), rapporten van internationale organisaties (Interamerican Development Bank, OESO, UNDP). Via de afdelingen ‘Noord-Amerika’, ‘Midden-Amerika en Caraïbisch gebied’ en ‘Zuid-Amerika’ van de regiodirectie Westelijk Halfrond van het Ministerie van Buitenlandse Zaken kunnen Nederlandse ambassades gevraagd worden deze specifieke punten uit te zoeken.

Een cruciale rol voor het succes van ondersteuningsmissies van de SER spelen de Nederlandse ambassades in de betreffende landen in de voorbereiding en organisatie van die missies. Een Nederlandse ambassade kan als antenne fungeren voor de inschatting van de levensvatbaarheid van de sociale dialoog in een land. Daarnaast is het van belang dat de ambassade een netwerk heeft in de wereld van de sociale partners en het maatschappelijk middenveld. Het oordeel van een ambassade is ook zeer belangrijk voor de SER in zijn besluit een ondersteuningsmissie wel of niet te organiseren. Na de ondersteuningsmissie is het voor de SER nuttig als ambassades *follow-up* geven aan het ondernomen initiatief en regelmatig over de stand van zaken rapporteren.

Mogelijkheden voor een actieve rol van de SER bij het bevorderen van de sociale dialoog in ontwikkelingslanden

Tot op heden hebben de internationale activiteiten van de SER zich beperkt tot het ontvangen van delegaties uit het buitenland, het organiseren van enkele bescheiden ondersteuningsmissies en het onderhouden van informele internationale contacten via de AICESIS. De SER zou echter een meer proactieve rol kunnen spelen op dit gebied door gebruik te maken van de belangstelling die voor het bevorderen van de sociale dialoog bestaat bij de Nederlandse ontwikkelingsorganisaties.

In samenwerking met ontwikkelingsorganisaties en ambassades kan de SER in de eerste plaats wellicht meer aandacht geven aan **het beter voorbereiden van missies**, waardoor deze een grotere kans van slagen kunnen hebben. Prioriteit dient gegeven te worden aan de afstemming van initiatieven tussen de afzonderlijke organisaties. Ook zou het handig zijn wanneer met enige regelmaat gerapporteerd wordt over de vordering van ontwikkelingsmissies.

De SER zou zich echter niet alleen moeten beperken tot ondersteuningsmissies maar ook een nuttige bijdrage kunnen leveren aan **het versterken van de institutionele capaciteit van bestaande adviesraden**, een **intensievere begeleiding van initiatieven** van andere Nederlandse ontwikkelingsorganisaties en het verder uitbouwen van **trainingsactiviteiten**. Gedacht kan worden aan activiteiten waardoor de SER nuttige technische assistentie verleent die verder gaat dan alleen het geven van presentaties of het verspreiden van informatie.

Het kan waardevol zijn meer aandacht te besteden aan **informatie-uitwisseling**, eventueel in het kader van de AICESIS, door bijvoorbeeld een kenniscentrum op te zetten waar informatie over het functioneren van sociaal-economische raden wereldwijd gecentraliseerd kan worden. Ondersteuning van de activiteiten van het *United Nations Department of Economic and Social*

Affairs op dit terrein ligt in het verlengde hiervan. Ook kan er gedacht worden aan het organiseren van **stages** en *Summer schools* voor medewerkers van buitenlandse adviesraden.

Vanuit de constatering dat Nederlandse ontwikkelingsorganisaties niet altijd even goed op de hoogte zijn van het precieze functioneren van de SER en de overlegeconomie in het algemeen zouden **korte inleidende cursussen en presentaties** kunnen worden aangeboden aan medewerkers van dat soort organisaties. Meer aandacht kan worden besteed aan het verspreiden van informatie bij Nederlandse ambassades. De sociale dialoog zou als **onderwijsmodule** ook deel uit kunnen maken van het diplomatenklasje van het Ministerie van Buitenlandse Zaken of van trainingsmodules van andere organisaties.

Bibliografie

Algemeen

- Ackerman, Bruce (2000) "The New Separation of Powers", in *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), p. 663 – 729
- Arbós, X. & Giner Salvador (1996) *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Editorial Siglo XXI, Madrid
- Axelrod, Robert (2003) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*, Fondo de Cultura Económica, México
- Bobbio, Luigi (2007) "Dilemmes de la démocratie participative", conferentie van 1 juni 2007, Poitiers.
- Colomer, Joseph M., "Policy Making in Divided Government. A Pivotal Actors Model with Party Discipline"
- Crozier, M.J., Huntington. S.P. & Watanuki, J. (1975) *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York.
- Crouch, Colin (1986) "Sharing Public Space: States and Organized Interests in Western Europe", in J. Hall (ed.) *States in Societies*, Backwell, Oxford, pp. 179-180
- Dahl, Robert (1999) "La democracia. Una guía para los ciudadanos", Editorial Taurus, Madrid.
- Duhamel, Olivier (2003) *Les Démocraties. Tome II*, Paris: Le Seuil.
- Easton, David (1992) "Categorías para el análisis sistémico de la política", in *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batle (ed), Editorial Ariel, S.A., Barcelona
- Easton, David. (1976) *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Argentina
- Elgie, Robert (2005) *Divided Government in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford.
- Font, J., Gomà, R., (1999). "La participación ciudadana en la política local", in *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.
- Fung, Archon (2002) "Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work", <http://www.archonfung.net/papers/CollaborativePower2.2.pdf>
- Galbraith, John Kenneth (1952) *America Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston
- Gerstlé, Jacques (2003), "La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique", in *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 53, n° 6, diciembre de 2003, p. 859-885.
- Gohn, Maria da Glória (1997) *Teorias dos Movimentos Sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos*, Loyola, Sao Paolo
- Greene, Robert (2000) *The 48 laws of power*, Penguin Books, Baskerville
- Haan, Peter d. (2006) *El desarrollo en retrospectiva: La economía del sentido común*, Plural, La Paz.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (2006) "Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America", The John Hopkins University Press, USA
- Huntington, Samuel (1991) *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Norman en London
- Lijphart, Arend (1968) *The politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press, Berkely
- Lijphart, Arend (1977) *Democracy in plural society. A comparative exploration*, Yale University Press, New Haven
- Lijphart, Arend (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, Yale University Press, New Haven
- Lindblom, Charles (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid
- Matuschek, G. (1998) *Neokorporativismus als Form politische Steuerung*, Onderzoeksrapport, Berlijn.
- Mazurek, Hubert (2006) *Espacio y territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*, PIEB, La Paz
- North, Douglas (2005) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe & Whitehead, Laurence (eds.) (1986) *Transitions from authoritarian rules. Comparative perspectives*, John Hopkins University Press, Baltimore
- Offerlé, Michel (1987) *Les partis politiques*, Presses Universitaires de France, Paris
- Pasquino, Gianfranco (1995) *La Oposición*, Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.
- Pasquino, Gianfranco (2004) *Sistemas Políticos Comparados*, Prometeo Libros, Bononiae Libris, Buenos Aires
- Putnam, R. (1993) *Making democracies work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Sachs, Jeffrey (2005) *El fin de la pobreza*, Penguin Press, New York
- Sartori, Giovanni (2005) *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid

- Sartori, Giovanni (2000) *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México
- Sartori, Giovanni (1996) "Límites de la ingeniería constitucional", in *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José
- Sartori, Giovanni (1995) *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid.
- Schelling, Thomas C. (1999) *The Strategy of conflict*, Harvard University Press, Harvard
- Schmitter Philippe C (1974) "Still the Century of Corporatism?", in *The Review of Politics*, Vol. 36, N.1, The New Corporatism and Social Structures in the Iberian World, Jan. 1974, pp. 85-131
- Smelser, Neil (1962) *Theory of collective behaviour*, Londres, Press of Glencoe.
- Subirats, Joan (1992) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.
- Sun-Tzu (2004) *El Arte de la Guerra*, Longseller, Buenos Aires
- Tsebelis, George (2002), *Veto Players. How Political Institutions work*, Princeton University Press, Princeton
- UNDP (2006) *Human Development Report*, New York
- Whitehead, Laurence (1996) *The international dimension of democratization. Europe and the Americas*, Oxford University Press, Oxford, 1996
- Whitehead, Laurence (1999) "The Drama of Democratization", in *Journal of Democracy* 10.4, october, John Hopkins University Press.
- Zartman, I. W. (1976) *The 50% Solution*, Yale University Press, United States of America.
- Zartman, I. W. (1982) *The Practical Negotiator*, Yale University Press, United States of America.
- Zartman, I.W. (1999) *International negotiation. Actors, Structure, Process, Values*, St. Martin's Press, United States of America.

Nederland

- Bottenburg, v., Maarten (1995) 'Aan den Arbeid!': *In de wandelgangen van de Stichting van de Arbeid (1945-1995)*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam
- Bruggeman, Jan en Houwen, v.d., Paula (2005) *Voorbij Wassenaar: de Stichting van de Arbeid*, Stichting van de Arbeid, Den Haag
- Elsevier (2006) "Wat ons verenigt", *Elsevier*, 5 augustus 2006
- Elsevier (2008) "Activisten: de schaduwkanten van de activistendemocratie", *Elsevier*, 8 februari 2008
- Empel, v., Frank (1997) *Model Holland: De kracht van het Nederlandse overlegmodel*, Stichting van de Arbeid, Den Haag.
- Horst v.d., Han (2000) *Nederland. De vaderlandse geschiedenis van de Prehistorie tot Nu*, Prometheus, Amsterdam
- Kortmann, C.A.J.M. (2002) *Inleiding Constitutioneel Recht*, Uitgeverij Kluwer, Den Haag
- Labohm, Hans H.J. en Wijnker, Charles G.A. (2000) *The Netherlands' Polder Model: Does it offer any clues for the solution of Europe's socioeconomic flaws?*, De Nederlandsche Bank en Instituut Clingendael, Den Haag
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (z/d) *Social policy in the Netherlands*, Den Haag
- Petri, Dennis P. (2007) "La manière le dialogue social est conduit: comparaison entre la France et les Pays-Bas sur la place et le rôle du Conseil Economique et Social", nog niet gepubliceerd
- SER (2007)(2006)(2005)(2004)(2003)(2002)(2001)(2000) *Jaarverslag*
- SER, Notitie "Enkele observaties naar aanleiding van werkbezoek aan Costa Rica van 17 tot en met 22 oktober 2005", 2 december 2005
- SER, Notitie "Rapportage SER-missie naar Bolivia van 24 tot en met 28 april 2006", 19 mei 2006
- SER, Notitie, "Verslag van P. Kroon van het werkbezoek door Steven T. Duursma en Piet Kroon aan Costa Rica van 17 tot en met 22 oktober 2005"
- SER-advies (2008) *Welvaartsgroei door en voor iedereen. Thema arbeidsverhoudingen*, publicatienr. 06/08, Den Haag
- SER-advies (2008) *Waarden van Landbouw*, publicatienr. --/08, Den Haag
- SER-advies (2000) *De Winst van Waarden*, publicatienr. 11/00, Den Haag
- SER-advies (1997) *De particuliere sector in internationale samenwerking*, publicatienr. 97/12, Den Haag
- SER-advies (1992) *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, Den Haag
- SER-NSOB, "SERieus verlangen" MPA 2006-2008
- Visser, Jelle en Hemerijck, Anton (1997) 'A Dutch Miracle': *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam

Latijns-Amerika

- Acotto, Laura (2003) *Las organizaciones de la sociedad civil*, Espacio Editorial, Buenos Aires
- Acuña, Jorge (2007) *Democratización y Fortalecimiento de la Democracia en América Central: Un Balance Comparativo a 20 años de Esquipulas II*, San José, Fundación Arias
- Albó C., Xavier, Barrios Suvelza, Franz (2006) *El estado del Estado en Bolivia: Por una Bolivia plurinacional e intercultural con autonomías*. Documento de Trabajo N°1, PNUD, La Paz
- Alcántara, Manuel & Freidenberg, Flavia (2003): *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral
- Alcántara, Manuel et al (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca
- Altman, David (2000). “Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects”. Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 – 18
- Altman, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, in *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 (2001) p. 385- 410, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España
- Ardaya S., Rubén (2006) “Nación, regiones y municipios en la nueva Democracia de Bolivia”, in *Diálogo político 1 – 2006*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires
- Arias, Oscar (1980) *Grupos de presión en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José.
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (2006) *Profundizando la descentralización: competencias prefecturales*. Documento de Trabajo 7, FAM/Viceministerio de descentralización/Embajada de España, La Paz
- Barrios Suvelza, Franz Xavier (2003) *Dictamen especial sobre la descentralización en Bolivia: visión sistémica, relaciones fiscales, reingeniería prefectural*, Plural, La Paz
- Carrillo Florez, Fernando & Cordero, Luis Alberto (2007), *Hacia el buen gobierno. Tareas aún pendientes*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José
- Carrillo, Fernando (2007) “La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social”. In Carrillo (F.), Cordero (L. A.) (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, pp. 40-56
- Carrillo, Fernando & Jarquín, Edmundo (2001) “Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo”, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- Carrillo, Fernando (2001) “El Déficit de la Democracia en América Latina”, in *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington
- Carrillo, Fernando, Payne, Mark & Zovatto, Daniel (2002). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York
- Carrizo, Cecilia (1997) “Intervención estatal y organizaciones sociales. El Consejo Económico y Social de la provincia de Córdoba, 1985-1993”, *Administración pública y sociedad*. N° 10, 1997
- CEPAL (2002) *Concertación Nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina*
- Crabtree, John (2005) *Patterns of Protest: Politics and Social Movements in Bolivia*, Latin American Bureau, London
- Dabène, Olivier (2006) *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Armand Colin, Paris
- Dabène, Olivier (dir.) (2006) *Atlas de l'Amérique latine*, Autrement, Paris
- Dabène, Olivier (2005) “La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques”, *Critique Internationale*, n°26, janvier 2005, p.35-43
- Dabène, Olivier (1997) *La démocratie dégradée*, Complexe, Paris
- Dabène, Olivier (1997) *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Presses de Sciences Po, Paris
- Dabène, Olivier (1992) *Costa Rica. Juicio a la democracia*, FLACSO-CEMCA, San José
- Delfour, Christine (2005) *L'invention nationaliste en Bolivie: Une culture politique complexe*, L'Harmattan, Paris
- Garretón, Manuel (2002) “La transformación de la acción colectiva en América latina” in *Revista de la CEPAL* N. 76, abril, Santiago
- Garretón, Manuel (1995) *Hacia una nueva era política. Estudio sobre las democratizaciones*, Fondo de Cultura Económica, Mexico

- González Bombal, Inés en Villar, Rodrigo (2003) *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- Hagamos Democracia Nicaragua (2007) *Informe Anual de Monitoreo Legislativo*
- Hirschman, Albert (1963) *Journeys toward progress. Studies of economic policy-making in Latin America*, Westview Press, Boulder
- Interamerican Development Bank (2008) *Outsiders. The Changing Patterns of Exclusion in Latin America and the Caribbean*, IDB, Washington
- Interamerican Development Bank (2008) *Annual Report 2007*, IDB, Washington
- Interamerican Development Bank (2006) *The Politics of Policies*, IDB, Washington
- Interamerican Development Bank (2003) *Democracies in Development*, IDB, Washington
- International Labour Organization (2007) *El Consejo para el Diálogo con los Sectores Productivos. Diálogo y competitividad en México*
- Jones, Mark P. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- Jones, Mark P. (2002) “Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress”, in *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (1994) “The Failure of Presidential Democracy”, in *Comparative Perspectives, Volume 1*, The Johns Hopkins University Press, United States of America
- Ministerio de la Presidencia (Costa Rica) (2005) *Consejo Económico y Social: instrumento para el diálogo social*, 2 y 3 de febrero del 2005, Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas, San José, Costa Rica
- Mirza, Christian Adel (2006) *Movimientos sociales y sistemas políticos en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires
- Montenegro, Sofía et al., (2005) *Nicaragua: la gobernabilidad al servicio de las reformas*, Primer informe independiente, Managua
- Morgenstern, Scott (2002) “Explaining legislative politics in Latin America”, in *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- Morgenstern, Scott (2004) *Patterns of legislative politics*, Cambridge University Press, United States of America
- Murillo, Maria Victoria (2003) *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Madrid, Siglo XXI
- Pérez-Liñan, Aníbal (2007) *Presidential Impeachment and the New Political Instability*, Cambridge University Press
- Petri, Dennis P. & Vargas, Jean-Paul (2008) *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*, AECID, San José
- Petri, Dennis P. & Vargas, Jean-Paul (2007) *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Fundación Carolina, Madrid. Link: <http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/3DD83137-C80C-4A78-B31D-586C94BC6DBF/0/NEOCORPORATIVISMOred.pdf>.
- Petri, Dennis P. & Vargas, Jean-Paul (2007) “Les transformations du dialogue social en Amérique Centrale: de l’institutionnalisation de processus de participation à l’émergence timide d’une démocratie sociale néo-corporative”, nog niet gepubliceerd
- Petri, Dennis P. (2006) “Las Autonomías Departamentales: la tarea principal de la Asamblea Constituyente en Bolivia”, *Visages d’Amérique latine*, N° 4, Poitiers. Link: <http://www.opalc.org/val/media/val4/petri.pdf>.
- Petri, Dennis P. (2006) *Estado de la investigación de las tendencias temáticas sobre Autonomías Departamentales y Fortalecimiento del Estado Nacional*, Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, La Paz. Link: <http://h.iasphost.com/sanluispotosi/INFORME%20DEFINITIVO.pdf>.
- Prats, Joan (1999) “Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina”, en *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, Ronny Rodríguez (ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, San José.
- Prats, Joan (2001) “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”, *Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, N° 10, oktober. Link: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.
- Proyecto Estado de la Nación (2004) *Décimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Litografía e Imprenta Guilá, San José.
- Rincón Salcedo, Javier (2006) “Las democracias andinas, entre ‘populismo constitucional’ y ‘constitucionalismo popular’”, in *Visages d’Amérique latine* N° 3, juni 2006, p. 33-38

- Romero Ballivian, Salvador (2006) “Análisis de la Elección de la Asamblea Constituyente y del Referéndum sobre Autonomías Departamentales”, in *Opiniones y análisis 80: Estudio de los resultados de la Asamblea Constituyente y el referéndum sobre autonomías departamentales*, Fundemos, La Paz
- Romero Ballivian, Salvador (2006) *El tablero reordenado: Análisis de la Elección Presidencial 2005*, Corte Nacional Electoral, La Paz
- Rouquié, Alain (1987) *Amérique latine: introduction à l'Extrême-Occident*, Seuil, Paris
- Sánchez (F.) (2007) “Sostenibilidad democrática en América Latina: la importancia de la inclusión social”, in Carrillo (F.), Cordero (L. A.) (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, p. 57-70.
- Touraine, Alain (1987) *Actores sociales y sistemas políticos en América latina*, Preal, Santiago
- Touraine, Alain (1988) *La parole et le sang. Politique et société en Amérique latine*, Editions Odile Jacob, Paris
- Treminio, Omar (2007). “Grupos de presión y oposición parlamentaria: Nicaragua”, in *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Vargas, Jean-Paul & Petri, Dennis P. (coord.), Fundación Carolina, Madrid
- Vargas, Jean-Paul (2008) *El ocaso del presidencialismo costarricense*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José
- Vargas, Jean-Paul & Pallavicini, Violeta (2008) *Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España*, Fundación Carolina, Madrid
- Vargas, Jean-Paul (2007). “El ocaso de los presidencialismos centroamericanos”, in Carrillo, Fernando & Cordero, Luis Alberto (ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, Fundación Arias, San José, p. 40-56.
- Whitehead, Lawrence (2007) “Some thoughts on Good Government”, in Carrillo Florez, Fernando & Cordero, Luis Alberto (coord.), *Hacia el buen gobierno. Tareas aún pendientes*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José
- Yapu, Mario (comp.) (2006) *Modernidad y pensamiento descolonizador. Memoria del Seminario Internacional*, PIEB, La Paz
- Yapu, Mario (coord.) (2006) *Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas*, PIEB, La Paz
- Zamora, Melissa & Morales, Carla (2007). “Grupos de presión y oposición parlamentaria: Costa Rica”, in *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Vargas, Jean-Paul & Petri, Dennis P. (coord.), Fundación Carolina, Madrid

Interviews

- Albó, Xavier, antropoloog (Bolivia)
- Alfaro Redondo, Ronald, wetenschapper bij de *Programa Estado de la Nación* (Costa Rica)
- Balboa, Alfredo, onderzoeker *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*
- Barrientos Matamoros, Guido, beleidsmedewerker *Programa Estado de la Nación* (Costa Rica)
- Barrios Suvelza, Franz Xavier, econoom (Bolivia)
- Campero, José Carlos, consultant (Bolivia)
- Duursma, Steven, plaatsvervangend algemeen secretaris van de SER
- Jarquín, Edmundo, partijleider Movimiento Renovador Sandinista, Nicaragua
- Koonings, Kees, Universiteit Utrecht
- León Urena, Carlos Eduardo, parlementair medewerker van *Partido Acción Ciudadana* (Costa Rica)
- Munoz, Juan Manuel, politicoloog gespecialiseerd in legislatieve monitoring (Costa Rica)
- Pastor, José Antonio, voormalig fractiemedewerker van de *Partido Liberación Nacional* (Costa Rica)
- Petri, Robert, voormalig Hoofd Ontwikkelingssamenwerking op de Nederlandse Ambassade te La Paz
- Quesada Segura, Christy, journaliste (Costa Rica)
- Rodríguez Veltzé, Eduardo, voormalig President van Bolivia
- Rodríguez Zamora, José Miguel, Universidad de Costa Rica
- Romero Ballivián, Salvador, voormalig Voorzitter van de Kiesraad van Bolivia
- Sandoval, Godofredo, directeur *Programa de Investigación Estratégica en Bolivia*
- Schayman Pino, Lindalee, medewerkster *Observatoire Politique de l'Amérique latine* (OPALC)
- Vargas, Jean-Paul, Universiteit van Costa Rica
- Visscher, Frans, Political Advisor, Netherlands Institute for Multiparty Democracy

Bijlage 1 – Informatieve bronnen over de sociale dialoog in Latijns-Amerika

Ontwikkelingsorganisaties en internationale organisaties

- Agriterra: <http://www.agriterra.org>
- CIA World Fact Book: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- CLAT Nederland: <http://www.clat.nl>
- CNV Internationaal: www.cnvinternationaal.nl/
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Verenigde Naties): <http://www.cepal.org/>
- Dutch Employers Cooperation Programme (DECP): <http://www.decp.nl/>
- European Economic and Social Committee (EESC): <http://eesc.europa.eu/>
- FNV Mondiaal: www.fnv.nl/helpjezelf/mondiaal/
- Interamerican Development Bank: <http://www.iadb.org>
- International IDEA: <http://www.idea.int/>
- International Labour Organization (ILO): <http://www.ilo.org/>
- Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD): <http://www.nimd.org>
- NIMD Guatemala: <http://www.nimd.org.gt/>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): <http://www.oecd.org/>
- Organization of American States: <http://www.oas.org/>
- PUM: <https://www.pum.nl/>
- SNV: <http://www.snv.nl>
- United Nations Development Program (UNDP): <http://www.undp.org>
- World Bank: <http://www.worldbank.org>

Databases en informatie over de sociale dialoog wereldwijd

- Association Internationale de Conseils Economiques et Sociaux et Institutions Similaires (AICESIS): <http://www.aicesis.org/>
- CESlink (Online Cooperation between Economic and Social Councils): <http://eesc.europa.eu/ceslink/>
- Database International Labour Organization ILOLEX: <http://www.ilo.org/ilolex/english/docs/declworld.htm>
- Database on Economic and Social Councils and Similar Institutions (UN Public Administration Programme): <http://www.unpan.org/DPADM/Products/ThematicWebsites/DatabaseonEconomicandSocialCouncils/tabid/716/Default.aspx>
- Democratic Dialogue Network (UNDP): <http://www.democraticdialoguenetwork.org/>
- Sociaal-Economische Raden in de wereld (overzicht van de Spaanse Consejo Económico y Social: <http://www.ces.es/listaEnlaces.jsp?tipoEnlace=5>)
- UN Public Administration Programme: <http://www.unpan.org/DPADM/Products/ThematicWebsites/tabid/626/Default.aspx>
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA): <http://www.un.org/esa/desa/>
- Verdragenbank van het Ministerie van Buitenlandse Zaken: http://www.minbuza.nl/verdragen/nl/zoek_verdragen

Algemene informatie over Latijns-Amerika

- Estado de la Nación, informes anuales sobre Costa Rica: <http://www.estadonacion.or.cr/>
- Hagamos Democracia, Barómetro Legislativo de Nicaragua: <http://www.hagamosdemocracia.org.ni/>
- Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, Datos de opinión: Elites Parlamentarias Latinoamericanas: <http://www.usal.es/~iberoame/elites.htm>
- Latin American Network Information Center: <http://lanic.utexas.edu/las.html>
- Latin American Public Opinion Project: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>
- Latin American Studies Association: <http://lasa.international.pitt.edu/>
- Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana: <http://www.latinobarometro.org/>
- Ministerie van Buitenlandse Zaken – Regiodirectie Westelijkhalfmond: <http://www.minbuza.nl/nl/organisatie/ministerie.organisatiestructuur/regiodirecties.html#a4>

- Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Sciences Po): <http://www.opalc.org/>
- Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/>
- The Politics of Policies (Interamerican Development Bank): <http://www.iadb.org/res/ipes/2006/>
- World Bank, Country Statistical Information Database:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20541648~menuPK:64133152~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>

Sociaal-economische raden in Latijns-Amerika

- Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) (Nicaragua):
<http://www.conpes.org.ni>
- Consejo Nacional del Trabajo y Promoción del Empleo (Peru):
http://www.mintra.gob.pe/con_nac_trabajo.php
- Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Brazilië): <http://www.cdes.gov.br>
- Economic and Social Council of the United Nations (ECOSOC): <http://www.un.org/ecosoc/>

Bijlage 2 – Ledenlijst AICESIS

Nom du membre	Pays	Genre
AFRICA	Union of Economic and Social Councils of Africa (UCESA)	Organisme membre adhérents / Membre Associé
SOUTH AFRICA	National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)	Organisme membre adhérents
ALGERIA	National Economic and Social Council (CNES)	Organisme membre adhérents
NETHERLANDS ANTILLES (CURACAO)	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
ARGENTINA (PROVINCE OF CORDOBA)	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents / Membre Associé
BELGIUM	Central Council of Economy (CCE)	Organisme membre adhérents
BELGIUM	National Labour Council (CNT)	Organisme membre adhérents
BENIN	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
BRAZIL	Conselho de Desenvolvimento Economico e Social (CDES)	Organisme membre adhérents
BULGARIA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
KOREA	Economic and Social Development Commission	Organisme membre adhérents
IVORY COAST	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
CROATIA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
SPAIN	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
EUROPE	European Economic and Social Committee	Organisme membre adhérents
FINLAND	Economic Council	Organisme membre adhérents
FRANCE	Economic and Social Council (CES)	Organisme membre adhérents
FRENCH-SPEAKING	Union of French-Speaking Economic and Social Councils and Similar Institutions (UCESIF)	Organisme membre adhérents / Membre Associé
GABON	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
GREECE	Economic and Social Committee (OKE)	Organisme membre adhérents
GUINEA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
HUNGARY	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
IRELAND	National Economic and Social Council (NESC)	Organisme membre adhérents
ITALY	National Economic and Labour Council (CNEL)	Organisme membre adhérents
LAOS	Lao Front for National Construction	Organisme membre adhérents / Membre Associé
LEBANON	Economic and Social Council	Organisme membre

Nom du membre	Pays	Genre
		adhérents
LUXEMBOURG	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
MACAU	Standing Committee for the Coordination of Social Affairs	Organisme membre adhérents / Membre Associé
MALI	Economic, Social and Cultural Council	Organisme membre adhérents
MALTA	Malta Council for Economic and Social Development (MCESD)	Organisme membre adhérents
MAURITIUS	National Economic and Social Council (NESC)	Organisme membre adhérents
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur - Section Argentina	Organisme membre adhérents / Membre Associé
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur - Section Brazil	Organisme membre adhérents / Membre Associé
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur - Section Uruguay	Organisme membre adhérents / Membre Associé
MEXICO	Council for Dialogue with Productive Sector	Organisme membre adhérents
MONACO	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
MONTENEGRO	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
NICARAGUA	National Council of Economic and Social Planification (CONPES)	Organisme membre adhérents
NIGER	Economic, Social and Cultural Council	Organisme membre adhérents
THE NETHERLANDS	Economic and Social Council (Sociaal Economische Raad)	Organisme membre adhérents
POLAND	Tripartite Commission for Socioeconomic Affairs	Organisme membre adhérents
PORTUGAL	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
CZECH REPUBLIC	Council of Economic and Social Agreement	Organisme membre adhérents
ROMANIA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
RUSSIA	The Public Chamber	Organisme membre adhérents
SENEGAL	Council of the Republic for Economic and Social Affairs	Organisme membre adhérents
SLOVENIA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
THAILAND	National Economic and Social Advisory Council (NESAC)	Organisme membre adhérents
TUNISIA	Economic and Social Council	Organisme membre adhérents
VENEZUELA	Council of National Economy	Organisme membre adhérents

Bron: AICESIS (www.aicesis.org)

Bijlage 3 – Vergelijkend schema van de leden van de AICESIS

Land	Raad	Jaar van oprichting	Frequentie vergaderingen / jaar	Samenstelling	Doelstelling
AFRICA	Union of Economic and Social Councils of Africa (UCESA)	-	-	-	-
ALGERIA	National Economic and Social Council (CNES)	-	-	-	-
ARGENTINA (PROVINCE OF CORDOBA)	Economic and Social Council	1987	-	Productie- en arbeidssectoren, corporaties, vrije beroepen en sociaal-culturele sectoren	Consultatief orgaan van de regering van de provincie Córdoba op sociaaleconomisch gebied.
BELGIUM	Central Council of Economy (CCE)	1948	10	The Central Economic Council has 50 members consisting of employers and trade unions.	To provide opinions on economic policy in cooperation with the government.
BELGIUM	National Labour Council (CNT)	1952	10	The National Labour Council has 48 members consisting of workers' and employers' organizations	To provide opinions on economic policy in cooperation with the government.
BENIN	Economic and Social Council	1968	-	Members are grouped in three commissions: economic and finance, rural development and environment, and social and educational.	Serves as a consultative and advisory authority on economic and social affairs.
BRAZIL	Conselho de Desenvolvimento Economico e Social (CDES)	2003	22	102 members, composed of broad base of civil society members, government ministers	Serves as a civil-society based consultative body to the President. The thematic focus is on development issues.
BULGARIA	Economic and Social Council	2001	12	36 members consisting of employers, trade unions, and other civil society organizations, some of which are appointed by the government.	To facilitate the participation of civic organizations in economic and social decision-making processes.
CROATIA	Economic and Social Council	1994	-	Tripartite body of representatives of the Government (6), trade unions (6) and employers (6)	Consultative organ about economic and social issues, problems and policies, promoting Collective agreements and their harmonization with measures of economic and social policies, as well as promoting mediation in collective and individual labor disputes
CZECH REPUBLIC	Council of Economic and Social Agreement	1990	10	22 members representing government, employers' union, and employees	Serves as a negotiating body on economic and social affairs
EUROPE	European Economic and Social Committee	-	-	-	Stelt op verzoek van de grotere Europese instellingen (Europese Commissie, Raad en Europees Parlement) deskundige adviezen op over Europese wetsvoorstellen. Daarnaast stelt het EESC initiatiefadviezen op over onderwerpen waarvan het vindt dat ze aandacht verdienen. Maar bovenal fungeert het EESC als brug tussen de Europese instellingen en het zogeheten 'maatschappelijk middenveld'. Het helpt de rol van de maatschappelijke organisaties versterken door met hen structureel te overleggen, zowel in de lidstaten van de EU als in andere landen waar ook ter wereld.
FINLAND	Economic Council	1966	11	10-20 members, comprised of government, the Bank of Finland, and interest groups (trade union, employers, farmers, local government).	Advises government on economic and monetary policy as well as structural questions of economic importance.
FRANCE	Economic and Social Council (CES)	1925	24	231 members from a broad base, including representatives of trade unions, business, civil society interest groups, co-operatives, and	Issues recommendations to Parliament on economic, social, cultural, and scientific issues.

Land	Raad	Jaar van oprichting	Frequentie vergaderingen / jaar	Samenstelling	Doelstelling
FRENCH-SPEAKING	Union of French-Speaking Economic and Social Councils and Similar Institutions (UCESIF)	-	-	family associations.	-
GABON	Economic and Social Council	-	-	-	-
GREECE	Economic and Social Committee (OKE)	1994	12-24	48 members representing employers, employees, and a third category of various professions	Promotion of social dialogue regarding the country's general policy and the directions of the economic and social policy in particular
GUINEA	Economic and Social Council	1991	-	Members are comprised of 45 civil society experts, 10 of which are chosen by the President. Includes representatives of rural development and environment, infrastructure and local development, social, cultural and scientific affairs, economic, good governance, and regional integration.	Consultative body on economic, social, cultural, and scientific affairs to the President and National Assembly.
HUNGARY	Economic and Social Council	2004	4-5	43 members representing employees' organizations (trade unions), employers, civil society organizations, and science groups.	The ESC conducts a regular study of the comprehensive macro-economic and social problems affecting the economy and society, an assessment of the condition of the economy and society of the day, and discusses national strategies proposed for the handling of problems explored.
IRELAND	National Economic and Social Council (NESC)	1973	12	32 members representing business and employers, trade unions, farming and agriculture organizations, community and voluntary sector, independents and secretaries-general.	The functions of the Council shall be to analyse and report to the Taoiseach (Prime Minister) on strategic issues relation to the efficient development of the economy and the achievement of social justice and the development of a strategic framework for the conduct of relations and the negotiation of agreements between the Government and the social partners.
ITALY	National Economic and Labour Council (CNEL)	1957	-	121 members representing civil society and employers	Consultative body on economic and social policy
IVORY COAST	Economic and Social Council	1961	-	120 members representing economic and finance, agriculture, social and cultural, environment and quality of life, and communication and technology.	Advisory authority to the government on economic and social policies.
KOREA	Economic and Social Development Commission	1998	2	151 members comprised of labor, management, public interest groups, and government representatives	focus is on increasing labor and management participation in the formation of government policies.
LAOS	Lao Front for National Construction	-	-	-	-
LEBANON	Economic and Social Council	1995	-	71 members representing business, "liberal professions," representatives of syndicates and social organizations, academics, and expatriates.	Serves as a consultative body on economic and social policy.
LUXEMBOURG	Economic and Social Council	1966	-	39 members of employers, employees, and government representatives	Advisory institution to the government on economic and social issues
MACAU	Standing Committee for the Coordination of Social Affairs	-	-	-	-

Land	Raad	Jaar van oprichting	Frequentie vergaderingen / jaar	Samenstelling	Doelstelling
MALI	Economic, Social and Cultural Council	1992	2	58 members including representatives of the public and private sectors, banking and finance professionals, industries, regional counselors, and government.	Consultative body that makes recommendations to the government on economic, social, and cultural issues
MALTA	Malta Council for Economic and Social Development (MCESD)	2001	-	14 members representing government, trade unions, and employers, and also a standing civil society committee.	Consultative and advisory body to the government on economic and social development issues.
MAURITIUS	National Economic and Social Council (NESC)	2001	4	23 members representing workers' organizations, business organizations, civil society, and government	Focus is promoting dialogue as a means to reach consensus for social integration to keep pace with economic development, and to make recommendations to the government on these issues.
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur- Section Argentina	1994	2	9 vertegenwoordigers per land die als volgt worden verdeelt: 4 vertegenwoordigers van de vakbeweging, 4 vertegenwoordigers van werknemers en 1 vertegenwoordiger van consumentorganisaties	De vertegenwoordiging van het maatschappelijk middenveld, de consolidering van de regionale integratie en de douane-unie vanuit dat maatschappelijk middenveld, en bijzondere aandacht geven aan de sociale aspecten van de integratie.
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur - Section Brazil				
MERCOSUR	Economic and Social Advisory Forum of Mercosur - Section Uruguay				
MEXICO	Council for Dialogue with Productive Sector	2001	-	Tripartiet: 10 regeringsvertegenwoordigers, 10 landbouw- en werknemersvertegenwoordigers en 10 werkgeversvertegenwoordigers.	De participatie van sociale partners in het sociaaleconomisch beleidsvormingsproces bevorderen, en daarmee de "productieve sectoren" een permanent discussieplatform te geven.
MONACO	Economic and Social Council	1945	4	36 members representing governments, trade unions, and employers.	Gives opinion to government on social, financial, tourism, commercial, and industrial problems and urban questions and more generally on the economic life of the country
MONTENEGRO	Economic and Social Council	-	-	-	-
NETHERLANDS ANTILLES (CURACAO)	Economic and Social Council	1966	-	18 leden waarvan 6 werkgevers, 6 werknemers en 6 onafhankelijke leden.	De Regering van de Nederlandse Antillen van advies te dienen omtrent alle belangrijke onderwerpen van sociaaleconomische aard, de zogenaamde adviesfunctie.
NICARAGUA	National Council of Economic and Social Planification (CONPES)	1999	-	De 90 raadsleden zijn afkomstig uit de verschillende sociale sectoren van het land: werkgevers, werknemers, coöperaties, gemeentelijke belangenverenigingen, NGO's (vrouwen, indianen, jongeren), universiteiten, media, vertegenwoordigers van participatieve organen, vertegenwoordigers van regionale raden, en de verantwoordelijke ministers en regeringsvertegenwoordigers.	Het volgen van de uitvoering van het regeringsprogramma, de versterking van de sociale dialoog en participatieve mechanismen, het contact met het maatschappelijk middenveld onderhouden en aanbevelingen doen aan de regering over de jaarlijkse vaststelling van de begroting en andere specifieke onderwerpen
NIGER	Economic, Social and Cultural Council	1971	2	69 members representing economic and finance, social affairs, cultural affairs, and rural development and environment.	Consultative assembly that makes recommendations on economic, social, and cultural affairs
POLAND	Tripartite Commission for Socioeconomic Affairs	1994	6	52 members representing employers, trade unions and government	Advisory body on labor relations and social and economic policy
PORTUGAL	Economic and Social Council	1991	6	62 members representing government, employers, workers, and a broad base of civil society organizations.	Consultative body on economic and social issues

Land	Raad	Jaar van oprichting	Frequentie vergaderingen / jaar	Samenstelling	Doelstelling
ROMANIA	Economic and Social Council	1997	12	45 members representing government, employers, and trade unions.	The Economic and Social Council analyses the economic and social situation of the country and makes relevant proposals to the Government and the Parliament regarding: 1. the restructuring and development of the national economy; 2. labour relations and wage policy; 3. social protection and health; 4. education, research and culture; 5. monetary, financial, fiscal and income policies.
RUSSIA	The Public Chamber	2005	-	128 members: 44 government-chosen experts, 42 representing national public associations, and 42 representing inter-regional or regional public associations.	Advisory body that serves to advance and support the initiatives of citizens and public unions with the aim of economic and social development.
SENEGAL	Council of the Republic for Economic and Social Affairs	2003	-	102 members drawn from a broad range of civil society experts.	Serves as an advisory institution for economic, social, educational, and cultural issues
SLOVENIA	Economic and Social Council	1994	10-15	22 members representing Trade Unions, Employers and Government	Consultative body that also has a “quasi-bargaining” function allowing it to negotiate on social policies
SOUTH AFRICA	National Economic Development and Labour Council (NEDLAC)	1994	-	Consists of 4 chambers (government, organized labor, organized business, coalitions of community-based organizations and non-governmental organizations) each chaired by a convenor.	Facilitates cooperation on economic, labor, and development issues; promotes economic growth, participation in decision-making and social equity, works for resolution of socioeconomic disputes.
SPAIN	Economic and Social Council	1978	12	60 members representing employees organizations, trade unions, and other representatives of public interest, including government-appointed specialists.	Government advisory body that issues opinions on social, economic, and labor matters.
THAILAND	National Economic and Social Advisory Council (NESAC)	1997	2	99 civil society members, 50 from the economic sector and 49 from the social and natural resources sector	Provides advice and suggestions to the Cabinet on economic and social issues
THE NETHERLANDS	Economic and Social Council (Sociaal Economische Raad)	1950	12	33 members representing employers, trade unions, and “independent crown” members	Advisory body to government on social and economic issues. Focus is on economic growth and sustainable development.
TUNISIA	Economic and Social Council	1959	-	110-118 members drawn from a broad range of civil society experts, including economic and finance, agricultural development, social affairs, education, youth, and culture, and exterior relations	To serve as a consultative organ in economic and social matters
VENEZUELA	Council of National Economy	1946	22	17 members representing the private sector, labor unions, academia and the Central Bank of Venezuela. Private sector members represent Industry, Commerce, Banking, Agriculture, Oil, Mining, Transportation, Fishing and Livestock	The Council presents public positions on economic and social issues

Bron: Database on Economic and Social Councils and Similar Institutions (UN Public Administration Programme) en eigen onderzoek