

# Participación ciudadana y cohesión social en América Central<sup>1</sup>

*Jean-Paul Vargas & Dennis P. Petri*

## Introducción

En la Centroamérica de hoy, existe un creciente y sostenido interés por resolver los problemas de la institucionalización democrática, como base para asegurar la estabilidad y continuidad de las reformas económicas que nuestros países han venido aplicando, en la agenda del posconflicto. Además de las correcciones aplicadas a todos los programas de ajuste estructural que acrecentaron las brechas sociales y las inequidades históricas de la región, los operadores políticos han tomado conciencia de las escalas de desaprobación con que se miden las prácticas, los valores y las instituciones de la democracia, por la falta de respuestas y soluciones efectivas a las demandas ciudadanas –aunque también existe una percepción sobredimensionada acerca de la capacidad del Estado– y por el comportamiento irregular, inconsistente y deshonesto de muchos de los que ejercen cargos de elección popular, o funcionarios de los poderes públicos.

El neocorporativismo radica en la capacidad de estas redes políticas –*policy networks*– para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda coyuntural, pues de ser así estaríamos no ante expresiones neocorporativas sino más bien ante expresiones de la teoría pluralista –*issue networks*–. Sin embargo, la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

---

1 Este artículo se basa en una investigación regional titulada “Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central” ejecutada en seis países centroamericanos con el apoyo financiero del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

El presente artículo tiene como finalidad describir en una primera instancia el nivel de institucionalización de la cultura de rendición de cuentas y la participación ciudadana en la región centroamericana, para posteriormente identificar las principales tendencias neocorporativas presentes en la Centroamérica de hoy.

Ha resultado difícil establecer con exactitud cuáles han sido las principales metodologías de participación ciudadana empleadas y su evolución, puesto que entre las múltiples experiencias se encuentran casos que van desde procesos incipientes hasta aquellas con un fuerte sustento metodológico para garantizar la participación deliberativa, inclusiva y equitativa. Las expresiones de participación ciudadana más comunes, entre los tipos de baja y de poca o escasa institucionalidad, resultan ser los procesos de incidencia ciudadana, planificación participativa –con o sin auditoría ciudadana–, y una incipiente generación de experiencias en presupuestación participativa.

### **La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas**

De manera general, los mecanismos de participación ciudadana se han ido institucionalizando en las últimas décadas. Paralelamente, se han abierto espacios formales e informales de concertación a diferentes escalas. Bien que con expresiones distintas y no siempre con el mismo éxito, se están desarrollando cada vez más mecanismos de concertación en la región centroamericana. La concertación puede definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos-sociales.

El objetivo perseguido con la concertación es entonces la participación de todos los sectores sociales (grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, actores individuales) a la toma de decisiones políticas, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva. De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Se pueden distinguir dos categorías de diálogo social, que corresponden a dos enfoques diferentes de la concertación: el diálogo social de gestión y el diálogo social de consejo. El diálogo social de gestión se refiere principalmente a las negociaciones dirigidas hacia la contención de la conflictividad social. Con este tipo de diálogo se busca acercar a las partes para evitar conflictos y generar compromisos. Se trata generalmente de negociaciones colectivas bipartitas (entre sindicatos y empresarios) o tripartitas (entre sindicatos, empresarios y el gobierno), negociaciones sobre condiciones laborales, acuerdos sectoriales, negociaciones sobre la aplicación de ciertas leyes, la vigilancia al respeto de reglamentaciones, etc.

El diálogo social de consejo corresponde a procesos de concertación con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas públicas, principalmente políticas macro-económicas, coherentes y de largo plazo. Su misión es aconsejar al gobierno, proveer información a los parlamentos y otros decisores políticos, generar conocimiento y ser un espacio de debate. Tiene un carácter mucho más plural porque involucra a actores que generalmente no intervienen en el diálogo social de gestión como las ONG y la sociedad civil organizada. La existencia de este tipo de diálogo permite, entre otras cosas, asegurar una cierta continuidad entre las políticas en el tiempo, es decir que las políticas tiendan a ser menos cambiantes de un gobierno a otro y más estructurales (Petri 2008).<sup>2</sup>

Font & Gomà (1999)<sup>3</sup> distinguen varias formas de participación ciudadana que intervienen en diferentes fases de la elaboración de la política pública: 1. la participación en diagnóstico y formación de la agenda; 2. la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; y 3. la participación en la gestión.

Parece que en Centroamérica la participación se inserta principalmente en la primera fase de la elaboración de la política pública, y en menor medida en la tercera fase, pero es muy poco desarrollada en la segunda fase. Una prioridad para los sistemas políticos de la región es entonces desarrollar la participación en la segunda fase, es decir, el nivel de la participación en la formulación de políticas, que corresponde, desde la presente perspectiva de análisis, a la gobernabilidad democrática neocorporativa.

La primera fase –la participación en diagnóstico y formación de la agenda– ya es relativamente corriente y se desarrolla de forma heterogénea en los diferentes países centroamericanos. Se hace en cada evento electoral, cuando el pueblo tiene la posibilidad de elegir a sus representantes. Se hace constantemente mediante los medios de comunicación que critican la acción del gobierno.

Asimismo, un levantamiento social (como una huelga, por ejemplo) puede poner en la agenda política una cierta temática. No obstante, es más frecuente que el Poder Ejecutivo determine la agenda política. Generalmente se da la situación contraria: los levantamientos sociales muchas veces son la consecuencia de un descontento social con una decisión política. Los colectivos sociales pueden entonces manifestar su oposición con una política pero tienen poca posibilidad de definir la agenda de la política, por lo cual los espacios entre éstos y la oposición parlamentaria se convierten en un factor estratégico y determinante, que a su vez se condiciona a la capacidad efectiva y al ejercicio de poder de veto que esta última pueda desarrollar.

2 Dennis P. Petri (2008), *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd*, Sociaal-Economische Raad, La Haya.

3 J. Font, R. Gomà (1999). “La participación ciudadana en la política local”. En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

La tercera fase, relativa a la participación en la gestión, está bastante desarrollada en la mayoría de los países centroamericanos. Aquí sólo se mencionarán las experiencias recientes de presupuesto participativo y de gestión participativa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se subraya que dichas experiencias se desarrollaron principalmente al nivel local y municipal. La participación de la ciudadanía en ese nivel no es una necesidad absoluta cuando la administración pública es técnicamente competente.

La segunda fase –participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones– corresponde principalmente a la concertación mediante los pactos políticos-sociales. Es una práctica relativamente nueva en Centroamérica, pero que se está institucionalizando progresivamente. En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos-sociales: los pactos que se pueden calificar de coyunturales y los pactos que resultan de procesos de concertación institucionalizados.

Los “pactos coyunturales” son pactos que se hacen sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento, o en torno a un conflicto como los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó a una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales también se dan cuando, después de elecciones, un gobierno recién entrado tiene una mayoría legislativa inestable, y quiere asegurarse del respaldo de la sociedad civil para su política. Es lo que pasó en Costa Rica en 1998 con la iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de concertación institucionalizados que son más programáticos. Se trata generalmente de plataformas sectoriales de concertación, donde están representadas todos los grupos de interés concernidos (sindicatos, sectores empresariales, gobierno, sociedad civil, grupos de presión, etc.). Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al decisor político sobre la definición e implementación de políticas públicas. Ese tipo de procesos de concertación con un alto nivel de institucionalización existe en Honduras y Nicaragua.

En la práctica, los procesos de concertación no siempre surten el efecto deseado y los pactos políticos-sociales no necesariamente están siendo traducidos en adecuadas políticas públicas. Entonces, *¿de qué depende el éxito de un proceso de concertación?*

Es difícil evaluar o medir la incidencia de los procesos de concertación en la política pública, pues la elaboración e implementación de las políticas públicas muchas veces tienen diferentes factores explicativos y muchas veces acumulativos. A menudo, la definición de la agenda política no es la acción de un solo actor, pero sí el resultado de una interacción entre varios actores. Asimismo, la prác-

tica y la tendencia en la región centroamericana en materia de los procesos de concertación política señala un intenso ejercicio en las metodologías y decisiones para la definición de la agenda, pero aún escasos instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los acuerdos, para lo cual basta con dar un vistazo a los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala. El fracaso de muchos procesos de concertación se debe, por lo tanto, a la escasez de mecanismos de verificación y de seguimiento.

La sostenibilidad de los procesos de concertación depende, entre otras cosas, de la representatividad de los participantes, es decir que la “legitimidad” de un pacto social-político depende del involucramiento activo, receptivo y proactivo de todas sus partes. Una concertación sólo puede ser exitosa si los actores participantes son representativos de la sociedad y no sólo representan intereses sectoriales, personales o *corporatistas* (en el sentido feudal de la palabra), sino una visión del interés general.

Asimismo, dicha representatividad depende de su amplitud temática y de la pluralidad de su representación. De manera general, entre más representativa sea una plataforma de concertación, más legitimidad tiene, y más difícil es para el gobierno negar sus recomendaciones. Dicho de otra forma, un gobierno no puede negar el punto de vista de una institución o de un pacto social-político consensuado y respaldado por el conjunto de actores de la sociedad (Petri 2008).

De esta forma, los colectivos sociales pueden convertirse en jugadores con poder de veto –se designarán a continuación como “jugadores con poder de veto social”–, es decir que el gobierno no puede evitar ni contornarlos en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si los colectivos sociales no participaron en el proceso de formación de las políticas públicas –ya sea porque el gobierno no estaba dispuesto a la negociación o porque los colectivos sociales no quisieron involucrarse en los procesos de concertación– se puede esperar una reacción de militancia de los colectivos sociales para expresar su oposición.

La concertación neocorporativa supone entonces la participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Con el término “colectivos sociales” se denomina al conjunto de actores sociales formales e informales –grupos de presión organizados y no organizados– que interactúan con la política. Se trata entonces de un concepto amplio que abarca organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, el sector académico, las organizaciones de base, los gremios, los medios de comunicación, las organizaciones de empresarios, las denominaciones religiosas, etc. Los colectivos sociales no obtienen su legitimidad de las instituciones políticas, pero sí de su supuesta representatividad de los intereses sociales. Cuando estos colectivos sociales participan en el proceso de toma de decisiones, se puede decir que comparten la capacidad de definición de la agenda con el gobierno.

Por ejemplo, si los colectivos sociales son fuertes –su fuerza puede basarse en la eficacia de su organización interna, en el número de sus afiliados o en su

representatividad— tienen la posibilidad de una militancia efectiva, es decir, de amenazar o hacer un uso efectivo de fuerza, lo que puede debilitar el estado de paz social. Si los colectivos sociales son débiles, el gobierno puede fácilmente negarlos, sin que eso tenga consecuencias para la estabilidad política (governabilidad), porque no tienen una capacidad real de ejercer un “poder de veto social”. Se entiende que la repercusión de los procesos de concertación es aún más fuerte cuando sus declaraciones son vinculantes. Entre más empoderados son los colectivos sociales, más influencia podrán tener en el proceso de políticas públicas.

Los principales requerimientos para el respeto de los pactos negociados son la existencia de colectivos sociales y sindicatos fuertes, así como una necesaria participación de ellos en el proceso de formulación de políticas públicas. Si los colectivos sociales participaron en el proceso es muy probable que se respetará el pacto político-social negociado. Si no hay concertación con la oposición extraparlamentaria *a priori* —es decir que los colectivos sociales han sido involucrados desde el inicio en el proceso de toma de decisiones— la reacción de los colectivos sociales dependerá de su “poder de veto social.”

El *Cuadro 1* sintetiza esta idea, identificando cuatro niveles de empoderamiento de los colectivos sociales, correspondientes a cuatro categorías de gobernabilidad, o formas de gestión de gobierno: a) la gobernabilidad neocorporativa consensuada, b) la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, c) la gobernabilidad mayoritaria antagónica y d) la gobernabilidad mayoritaria.

No se trata de categorías cerradas, pero de escenarios posibles y cambiantes de gobernabilidad. La terminología usada extiende las categorías usadas por Arend Lijphart para la clasificación de los regímenes políticos, quien distingue las *democracias de consenso* y las *democracias mayoritarias* al campo de los colectivos sociales. En las *democracias de consenso* el régimen de gobierno es más inclusivo, plural y representativo, y la toma de decisiones se hace a través de consensos inter-partidarios. Las *democracias mayoritarias*, corresponden a regímenes de gobierno en los cuales domina el partido mayoritario y se excluyen a las minorías políticas del proceso de toma de decisiones.<sup>4</sup>

La *governabilidad neocorporativa consensuada* corresponde a la situación donde el poder de definición de la agenda es compartido entre el gobierno y los colectivos sociales, lo que implica que los colectivos participaron desde el inicio en el proceso de políticas públicas y que hubo una negociación constante (a través de mecanismos formales e informales) entre el gobierno y los colectivos sociales.

Cuando los colectivos sociales participaron en el proceso de políticas públicas el respeto del pacto social negociado y la preservación de la paz social son muy probables. En la gobernabilidad neocorporativa consensuada, el compromiso

4 Lijphart, Arend (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.

encontrado es el resultado de un proceso de negociación que incluye y refleja el punto de vista de los principales actores sociales y políticos.

Este escenario de gobernabilidad puede considerarse como el más democrático, en el sentido de la inclusión de la oposición extra-parlamentaria en el proceso de políticas públicas. En algunos casos puede acompañarse por la instrumentalización o la cooptación de los colectivos sociales a través de la inclusión de éstos en procesos de concertación.

En la *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno y los colectivos sociales no participan en el proceso de políticas públicas. En éste escenario, la lógica de los colectivos sociales es “cooperativa” –es decir que están dispuestos a la negociación– y los colectivos sociales son fuertes –tienen un poder de veto social–, por lo cual el gobierno tiene que atender a sus reivindicaciones e incluirlos en la política pública en proceso de elaboración.

Se ha calificado de *governabilidad neocorporativa mayoritaria* porque la participación de los colectivos sociales tiende a ser *a posteriori*, es decir, sólo se les involucra cuando no queda otra alternativa. Típicamente se produce el siguiente escenario: el gobierno toma una decisión de forma unilateral, cuya reacción es la manifestación de descontento por parte de los colectivos sociales, quienes organizan un levantamiento social (un bloqueo de las vías de comunicación, por ejemplo). Como los colectivos sociales tienen un poder de veto social real, el gobierno tiende a ceder y atender parcial o totalmente sus demandas. En este sentido, la participación de los colectivos sociales en las políticas públicas, sólo sirve como una herramienta para contener la conflictividad social.

Una situación que no se ha representado es la situación donde la lógica de los colectivos sociales es cooperativa pero donde los colectivos sociales son débiles, es decir que no tienen poder de veto social. Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*) el gobierno simplemente negará a los colectivos sociales, y no les hará concesiones (no responderá a sus reivindicaciones) porque sabe que no tienen una fuerza de reacción.

La *governabilidad mayoritaria antagónica* corresponde al mismo escenario que la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno, los colectivos sociales no participan en el proceso de definición de la agenda y los colectivos sociales son fuertes, es decir que tienen un poder de veto social. La diferencia entre una y otra supone que cuando los colectivos sociales se oponen a la decisión tomada por el gobierno, este último no les otorga concesiones. Como los colectivos sociales son fuertes, reaccionan con uso de fuerza, generando un conflicto social abierto con el gobierno.

En la *governabilidad mayoritaria*, los colectivos sociales no tienen poder de definición de la agenda, no participan en el proceso de políticas públicas y no tienen capacidad de reaccionar. Como los colectivos sociales son débiles, no tienen la capacidad de reaccionar, y el gobierno los ignora. Como resultado de

este proceso, se excluye la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones. Se trata de un escenario piramidal en el cual se elimina el derecho de expresión o de tribuna de la oposición extra-parlamentaria.

**Cuadro 1**  
**El “poder de veto social”**

| Fase de definición de la agenda   | Fase de elaboración de la política pública   | Posibilidad de ejercicio del “poder de veto social” de los colectivos sociales   |  |   |   | Resultado del proceso   | Valoración del proceso                    |                                   |
|---|--|--|--|---|---|---|---|-----------------------------------|
| Poder de definición de la agenda compartida entre el gobierno y los colectivos sociales | Participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas     | Negociación entre el gobierno y los colectivos sociales durante el proceso (participación de los colectivos sociales a priori) |  |   |   | Respeto de los pactos políticos por la oposición extra-parlamentaria            | Gobernabilidad neocooperativa consensuada | ↑<br>Nivel de empoderamiento<br>↓ |
| Poder de definición de la agenda exclusiva del gobierno                                 | Sin participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas | Lógica cooperativa de los colectivos sociales  | Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social” | Concesiones del gobierno = militancia efectiva            | Participación de los colectivos sociales a posteriori | Contención de la conflictividad social  | Gobernabilidad neocooperativa mayoritaria |                                   |
|   |  | Lógica adversarial de los colectivos sociales  | Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social” | Ausencia de concesiones del gobierno = militancia estéril | Reacción de los colectivos sociales con uso de fuerza | Conflictividad social   | Gobernabilidad mayoritaria antagonica     |                                   |
|   |  | Pasividad de los colectivos sociales   | Colectivos sociales débiles sin “poder de veto social” | Contención de los colectivos sociales                     | Incapacidad de los colectivos sociales de reaccionar  | Exclusión de la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones | Gobernabilidad mayoritaria                |                                   |
| ← Nivel de progresión →   |  |  |  |   |   |   |   |                                   |

Fuente: elaboración propia

En Centroamérica, no existe realmente ninguna institución representativa de los intereses de la sociedad civil que tenga el mismo peso político que un Consejo Económico y Social que existen en muchos países del Norte de Europa. Las instituciones nicaragüenses como el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) y el CONADES o las organizaciones bipartitas en su versión hondureña (FONAC esencialmente) y panameña (Fundación del Trabajo) podrían jugar este papel de representar los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, estas organizaciones solamente tienen un carácter consultivo –no son consultados de forma sistemática– y en el caso de Nicaragua no son representativos de la sociedad civil porque son instrumentalizados por el gobierno.

El fracaso de los pactos políticos-sociales muchas veces se explica por el cumplimiento insatisfactorio por los partidos políticos de su función de *repre-*



*sentatividad*, es decir, su función de agregar y federar intereses y de representar a toda la sociedad en su conjunto. Un requerimiento para el logro de pactos políticos y sociales es tener partidos programáticos, que no sufran de autismo parlamentario, es decir que reaccionan a las demandas sociales.

De hecho, la concertación se impone como una necesidad cuando los partidos políticos son ineficientes, inestables y no programáticos, y no promueven la inclusión social. Se ve que para muchos temas, los partidos políticos votan de preferencia por las necesidades de su circunscripción electoral y no siempre con su partido, es decir que la disciplina de voto es casi inexistente. Se estima que más del 70% de los diputados centroamericanos votan prioritariamente por las necesidades de su departamento (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

La concertación puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a negociar y buscar compromisos. También puede suceder que los colectivos sociales tengan una agenda particular que no se refleja en la agenda final consensuada. La dificultad es que muchos grupos de presión en Centroamérica siguen teniendo una lógica *adversarial*, es decir que se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados. Corresponden a lo que el economista John Kenneth Galbraith (1952) describe como *countervailing powers*, lo que se traduciría en castellano como poderes compensatorios, cuyo único objetivo es contrarrestar el poder —que juzgan excesivo— de los actores políticos más organizados. Tales poderes compensatorios son necesarios cuando hay grandes asimetrías de poder entre sectores empresariales y salariales por ejemplo.<sup>5</sup> Sin embargo, esa lógica de oposición no permite a los actores sociales participar de forma constructiva en los procesos de concertación.

Para que tenga éxito la concertación, todos los actores sociales, tienen que pasar de una lógica adversarial a una lógica de colaboración, que va más allá de ser un simple poder compensatorio. Dicho en otras palabras, los actores sociales tienen que adoptar una actitud constructiva y cooperativa, para llegar a pactos políticos-sociales consensuados. En algunos casos, el diálogo social es mal visto porque se interpreta como una manera del gobierno de cooptar a la sociedad civil y de extender los privilegios de algunos partidos políticos, como se hizo en Nicaragua mediante el pacto entre Ortega y Alemán (1999).

La transición de una actitud de oposición a una actitud de concertación es muchas veces difícil, y es frecuente que los poderes compensatorios mismos se opongan a la concertación, que pueden considerar como riesgosa. Eso se debe al hecho que muchas veces existe una fuerte competencia interna en los colectivos sociales, y también una competencia entre los colectivos sociales, que determina su disposición a la negociación.

---

5 Galbraith, John Kenneth (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.

A menudo, los objetivos de los intereses visibles y subyacentes de los líderes sindicales, que actúan en representación de los trabajadores, son diferentes y posiblemente contradictorios. Los líderes pueden buscar el prestigio, recompensas ideológicas, o querer mantenerse en el poder, mientras que los trabajadores quieren maximizar sus beneficios sociales. Por lo tanto, una huelga puede ser el reflejo de una dinámica interna por el liderazgo del sindicato y no necesariamente como una estrategia de negociación. También puede suceder que la estrategia de los líderes sindicales sea la maximización de los beneficios sociales a largo plazo, mientras que los trabajadores busquen la maximización de los beneficios sociales a corto plazo. (María Victoria Murillo, 2005)<sup>6</sup>

### **Las experiencias de concertación se enfocan principalmente en el corto plazo**

La mayoría de los procesos de concertación en Centroamérica emergen como consecuencia de un malestar social y para solucionar problemáticas de corto plazo o para evitar conflictos sociales latentes. Eso se ha visto más claramente en Panamá, Honduras y El Salvador, y también en Costa Rica. En Honduras se convocó a una concertación para responder a un malestar social respecto a la actividad del ejército. En Panamá se convocaron a concertaciones en varias ocasiones (2002, 2005), cada vez que había levantamientos sociales.

Las experiencias de concertación enfocadas hacia el largo plazo son poco desarrolladas y no tuvieron el éxito esperado. En este marco, se pueden mencionar a la Visión 2020 de Panamá (1998) y el Plan Visión de País de Guatemala (2006). Ese tipo de concertación también puede hacerse a través de dispositivos institucionalizados, tal como existen en Honduras y Nicaragua.

Una tercera categoría de procesos de concertación serían las concertaciones convocadas por gobiernos iniciando un nuevo período constitucional. Ejemplos de eso son la Concertación Nacional en Honduras convocada por el presidente Callejas (1990-1994) y la iniciativa de Concertación del presidente Rodríguez en Costa Rica (1998-2002). En el caso de Honduras, la Concertación de ese tipo se ha ido institucionalizando, pero en Costa Rica tuvo poca incidencia.

De manera general, parece que se otorga más importancia al proceso de concertación como tal, y mucho menos a su resultado, es decir, las repercusiones o la incidencia que puede tener la concertación en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. En muchos casos, los colectivos sociales se preocupan prioritariamente por la agenda y no por el *outcome* de la concertación. Eso se debe a que los colectivos sociales no tienen la capacidad suficiente para

---

6 María Victoria Murillo (2003). *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.

participar en la implementación y ejecución de las políticas públicas, o porque al gobierno no le interesa darle seguimiento a la concertación.

### **La institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente garantiza una incidencia en la política pública**

Interesándose por los efectos y resultados que han tenido esos procesos de concertación en Centroamérica, se puede considerar que el peso político de los mismos depende, entre otros factores, de su nivel de institucionalización. De manera general, se puede decir que, paradójicamente, entre más alta la institucionalización de un mecanismo de participación ciudadana, menos incidencia tiene en la formación de políticas públicas.

La institucionalización de la concertación puede favorecer a los actores más organizados, como los sectores empresariales, en detrimento de los sectores menos organizados y con intereses muy dispersos, cuya capacidad de definir la agenda es muy limitada.

En países como Nicaragua, El Salvador o Guatemala la participación ciudadana tiene valor legal y constitucional, y existen muchos mecanismos de concertación con un alto nivel de institucionalización pero su incidencia en la formación de políticas públicas es muy limitada. En Nicaragua, el gran número de dispositivos de concertación (existe una cincuentena de plataformas de concertación como el CONADES, el CONPES o los Consejos de Poder Popular) limita la visibilidad y credibilidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El alto nivel de institucionalización no permite a estos actores sociales hacerse escuchar por el gobierno. Eso se debe también al hecho que en Nicaragua una cantidad importante de las organizaciones de la sociedad civil están ligadas al partido oficialista FSLN y muchas veces están siendo instrumentalizados por él, bien que existen ONG que no responden al gobierno.

Las movilizaciones sociales que surgen como reacción a un contexto coyuntural determinado tienen una incidencia política mucho más fuerte que los mecanismos de concertación con alto nivel de institucionalización, como lo muestran ejemplos recientes de Costa Rica, Panamá, Guatemala. La única excepción es Honduras que cuenta con un gran número de foros sectoriales de concertación (como el FONAC, el CONASIN, el CNA o el CC-ERP) con un alto nivel de institucionalización que tuvieron una incidencia política considerable. Se puede considerar que la consulta de la sociedad civil forma parte de la construcción política del país.

En la mayoría de los casos, la institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente es una garantía para su efectividad. En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y “coyunturales” no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del

2000 (que tomaron la forma de huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.) conllevaron hacia el retiro del llamado “Combo del ICE”. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva “oposición extraparlamentaria” y lograron imponer que se retirase un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. Otro ejemplo de esa forma de “oposición extraparlamentaria” sin ningún nivel de institucionalización son las movilizaciones sociales “coyunturales” del 2004 que fueron un factor para el impedimento del tratamiento del “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos” (el TLC) en la Asamblea Legislativa. En ambos casos, las movilizaciones sociales tuvieron un poder de definición de la agenda política, y se convirtieron en *veto players*.

Cuando no están institucionalizadas, las experiencias de concertación muchas veces existen gracias al apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional (cooperación internacional gubernamental u organizaciones no gubernamentales). Eso se ha visto mucho en Nicaragua, pero se puede considerar que es un rasgo que se aplica a la mayoría de los países centroamericanos. En Panamá también destaca el apoyo técnico y metodológico del PNUD y de UNICEF al proyecto de concertación Visión 2020 a finales de los noventa. No obstante, parece que durante la última década la cooperación internacional perdió el interés por la subregión centroamericana.

### **El nivel de organización interna de los colectivos sociales determina en gran parte su peso político**

Otro factor determinante de la capacidad de los colectivos sociales para influenciar la agenda política es su nivel de organización interna. Los estudios de casos demuestran que en los países donde la sociedad civil está muy desorganizada, la participación ciudadana tiene poca incidencia en las políticas públicas. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde los sectores sindicales y gremiales, y la sociedad civil en general, perdieron mucha credibilidad en los últimos años, y sus actividades tienen poca incidencia en la toma de decisiones porque sus intereses son sectoriales y las protestas no se acompañan de propuestas. Lo mismo pasa en Guatemala, donde el enorme fraccionamiento y la falta de coordinación de la sociedad civil, pero también del sistema de partidos, no les permite tener una influencia política real. En el caso guatemalteco eso se debe a la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos formales e informales para la coordinación de los colectivos sociales y de los partidos políticos.

María Victoria Murillo (2005), en su análisis comparativo sobre la interacción entre el gobierno y los colectivos sociales en Latinoamérica, llega a la misma conclusión, que el poder de negociación de un colectivo social depende del número de

afiliados. Establece una relación empírica en Venezuela, México y Argentina, por su nivel de organización de los colectivos sociales, así que el grado de coordinación entre ellos determina en gran medida su influencia política.

La coordinación de los colectivos sociales es muy difícil por su heterogeneidad, sus diferentes agendas y sus diferentes metodologías de trabajo, e implica un esfuerzo previo de alineamiento y de armonización, en el cual la cooperación internacional podría contribuir. La multiplicidad de las organizaciones, que no siempre tienen la capacidad técnica, los recursos y la experiencia necesaria, dificulta igualmente la coordinación de las ONG, y limita su capacidad de hacer incidencia en la política.

En Costa Rica o Nicaragua los colectivos sociales tienen niveles organizativos que les permiten tener un peso relativamente grande en consecuencia. Especialmente en Nicaragua, el grado de coordinación de las ONG es relativamente alto, con instituciones como la Coordinadora Civil o la FONG (Federación de ONG). Esa tendencia también se ha visto últimamente en Panamá, donde desde principios de los años noventa se creó el MONADESO, para articular y coordinar los intereses de gremios, sindicatos y grupos estudiantiles. En Honduras existe la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONO).

### **Los sectores empresariales, los medios de comunicación y la Iglesia dominan los procesos de concertación**

En cuanto a los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana y de concertación, destaca el peso político considerable de los sectores empresariales, en especial en Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, lo que parece ser una constante en todos los países de América Central. Eso se debe a su alto nivel de organización interna, que le permite ejercer una influencia permanente sobre la actividad de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, la influencia de las Cámaras de Comercio no puede ser subestimada. Lo mismo vale para los medios de comunicación que, en la mayoría de los países centroamericanos, especialmente en Guatemala y Honduras, tienen un peso importante en definir la agenda política.

Un actor prominente de la concertación es la Iglesia (católica y evangélica) que en muchos países (especialmente en Guatemala y Honduras) sigue teniendo un papel importante por el considerable peso moral que tiene, bien que está disminuyendo progresivamente. En algunas ocasiones la Iglesia interviene como mediador en los conflictos sociales. Las iglesias también trabajan mediante ONG caritativas y de trabajo social. En Honduras, representantes de diferentes iglesias participan activamente en la política, presentándose a cargos electivos. En Panamá, la Iglesia ha criticado abiertamente al gobierno en diversas ocasiones y se ha expresado sobre temas de política nacional.

Una condición para el éxito de la concertación es la existencia de colectivos sociales fuertes y organizados. El peso político de los colectivos sociales también depende de la voluntad del gobierno para involucrar a los colectivos sociales en la formación de políticas públicas, pero de manera general se puede decir que sólo los colectivos sociales más organizados y representativos pueden considerarse como un interlocutor serio del gobierno.

La situación general de los colectivos sociales en Centroamérica es muy heterogénea, pero se puede afirmar que los sindicatos y las organizaciones de trabajadores en general están en una posición de fuerza asimétrica en comparación con los sectores empresariales, porque tienen niveles organizativos inferiores. La mayoría de los colectivos sociales en Centroamérica también son muy sectoriales, es decir que sus intereses son muy específicos y no tienen una visión general para el país.

En el contexto centroamericano se destaca la escasa influencia sobre los partidos políticos de los colectivos sociales, principalmente del sindicalismo, pues en la actualidad no existen partidos políticos vinculados a organizaciones sindicales, lo que se debe parcialmente a su alto nivel de fragmentación. Esta situación dificulta la comunicación entre los colectivos sociales y la política porque permitiría canalizar sus demandas por medio de los partidos políticos. Al inverso, los colectivos sociales se vuelven más influyentes cuando los partidos políticos son débiles y las posibilidades del Poder Ejecutivo están constitucionalmente y contextualmente limitadas.

### **La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales**

La observación de los conflictos entre actores políticos y sociales y su resolución presenta lecciones para analizar la participación ciudadana. Muchas veces, las manifestaciones en las calles (como por ejemplo marchas de protesta y bloqueos) son realizadas cuando se agotaron todas las otras formas de presión, por ejemplo, la negociación colectiva.

Las interacciones entre el gobierno y los colectivos sociales tienen que analizarse a la luz de la historia reciente de Centroamérica. Las guerras civiles generaron niveles excesivos de politización y de polarización ideológica, lo que hasta el día de hoy dificulta la emergencia de una cultura de concertación y de pactos políticos. Por ejemplo, en Nicaragua el primer año post-proceso electoral tiende a ser fundamental para bajar las radicalizaciones asumidas durante la campaña electoral, tanto entre actores políticos que entre colectivos sociales.

Los modos de actividad de los procesos de concertación que se pueden nombrar son muy variados y difieren según los países. Asimismo, la metodología utilizada depende del tipo de grupo de presión. Las estrategias de los colectivos

sociales se dirigen más hacia la negociación con sectores empresariales y gubernamentales, con la lucha en la calle como último recurso. Una organización de la sociedad civil tiende más a hacer *lobbying* en el gobierno o desarrollar campañas de sensibilización, como en el caso de Nicaragua. En Panamá existen pocos espacios de concertación formal, pero la práctica es que el gobierno convoca a un diálogo con la sociedad civil cuando tiene que abordar un tema polémico. Esos diálogos no siempre tuvieron el éxito esperado.

Se señala que la lucha en las calles, como modo de acción de los grupos de presión, está en crecimiento, especialmente en Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador. De manera general, el crecimiento de los levantamientos sociales de la “calle” no contribuye al proceso democrático, porque da a pensar que si el levantamiento social es suficientemente violento puede revertir cualquier decisión política. El incremento de la lucha en las calles puede considerarse como una consecuencia de la falta de confianza en la política y en la negociación institucional. Por ejemplo, en Panamá el descontento con algunas decisiones del gobierno (reforma fiscal, reforma del seguro social, aumento de los sueldos de los jubilados) condujo a muchas personas a presionar en las calles. Cabe señalar que este tipo de movimientos son espontáneos, es decir que no están organizados ni institucionalizados, pero necesitan un detonante para activarse.

Es interesante preguntarse si las huelgas o la lucha en las calles, como el bloqueo de vías de comunicación o las marchas de protesta, son herramientas efectivas. No es posible dar una respuesta definitiva a esa pregunta, ya que en algunos casos la lucha en las calles ha tenido incidencia política y en otros no. La respuesta a esa interrogante depende también de si la protesta y las reivindicaciones son acompañadas de propuestas.

En Panamá, los grupos de presión en las calles han obtenido logros importantes, como el triunfo del “no” en el referéndum de 1998 sobre un proyecto de reforma constitucional. En Costa Rica también las movilizaciones en contra del “Combo ICE” y del TLC consiguieron poner en la agenda política sus demandas. Parece además que el éxito de las luchas en las calles constituye un incentivo para que los movimientos sociales intensifiquen sus acciones, como se ha visto en Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Sin embargo, las luchas en las calles no siempre tienen efectividad, especialmente en países donde el movimiento social es muy fraccionado (Guatemala, Honduras). La “Gran marcha por la integridad y contra la corrupción”, en la que participaron 30.000 personas, que se organizó en Honduras el 10 de febrero de 2007, no tuvo ningún eco en el Gobierno ni en el Parlamento.

Las huelgas, como una forma de protesta social, conllevan costos considerables para los trabajadores involucrados en ellas. Se podría suponer que los colectivos sociales más fuertes y representativos no necesitan hacer uso de esta herramienta, porque el gobierno conoce su fuerza y estará abierto a la negociación. Al inverso, si el gobierno sabe que los colectivos sociales son débiles, ellos

tienen más que perder con una huelga, porque el gobierno no tomará en cuenta su reivindicación (María Victoria Murillo 2005).

Por lo tanto, la frecuencia de las acciones de protesta social y de lucha en la calle de ciertos movimientos sociales puede interpretarse como una muestra de su debilidad, o de una aparente necesidad, en un contexto político determinado, para expresar relaciones de poder. Sin embargo, incluso cuando los movimientos sociales son débiles, las acciones destinadas a impedir el tránsito vehicular pueden tener una cierta efectividad. En Nicaragua, las organizaciones de universitarios son relativamente débiles pero tienen una capacidad de movilización alta en momentos muy puntuales. En varias ocasiones se consiguió paralizar el tránsito durante varias horas, obligando al gobierno a ceder a sus reivindicaciones. El poder de negociación de los colectivos sociales depende así de su capacidad de generar conflictos.

En América Central la falta de *reactividad política* de los representantes –que también se ha llamado *crisis de la representación*– se debe principalmente a una deficiente coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Esa deficiente coordinación entre la política y los colectivos sociales no permite que las demandas de la ciudadanía estén tomadas en cuenta en la formulación de políticas públicas.<sup>7</sup>

### **Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil**

Ahora bien, el Poder Ejecutivo también interactúa con los grupos de presión. Las estrategias de los gobiernos para acercarse a los grupos de presión son diversas y varían según la nación que trate. En todos los países parece vital para los gobiernos tener buenos servicios de comunicación y buenas relaciones con los medios de comunicación. Por ejemplo, en Panamá la mayoría de los medios de comunicación son propiedad de políticos. En Nicaragua, el FSLN invirtió en algunas estaciones de radio que actúan como vocero del partido.

Una de las estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política –parlamentaria y extraparlamentaria–, y que ya se ha estudiado ampliamente en este informe, es la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil. Esos espacios pueden tomar varias formas como la constitución de consejos informales donde participan delegados del gobierno y representantes de la sociedad civil (Guatemala), la organización de reuniones entre miembros

7 Gerstlé, Jacques (2003), “La réactivité aux préférences collectives et l'imputabilité de l'action publique”. En *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 53, N° 6, diciembre de 2003, pp. 859-885.



de los gabinetes y representantes de la sociedad civil, funcionarios públicos o empresarios (en toda América Central), la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley (El Salvador, Nicaragua), etc.

En Nicaragua, para hacer competencia a las plataformas de concertación ya existentes, el gobierno de Daniel Ortega creó los Consejos de Participación Ciudadana. Estos consejos son dirigidos por sandinistas, y contribuyen a diluir la efectividad y visibilidad de otros organismos de concertación menos favorables al gobierno.

En algunos países, la institucionalización de los procesos de concertación puede ser una estrategia del Poder Ejecutivo para poder controlar mejor a los actores de la sociedad civil, como en Nicaragua u Honduras. La concertación puede llegar a ser una herramienta de cooptación importante, por la sustantiva influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la definición de la agenda de los procesos de concertación. El modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) de la política implica que, mediante prácticas políticas informales, la élite política manipula la agenda en función de sus intereses. Con frecuencia, la existencia de procesos de concertación depende del apoyo del Poder Ejecutivo. Los temas tratados dentro de los procesos de concertación en gran medida dependen de lo que el Poder Ejecutivo quiere que se discuta (Gerstlé, 2003).

Otra estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo para neutralizar la oposición de la sociedad civil es la instrumentalización de representantes de la sociedad civil en el gobierno. En Nicaragua y Honduras, representantes de grupos de interés y personalidades vinculadas con la sociedad civil integran el gabinete de gobierno. Esta estrategia podría interpretarse como una herramienta para eliminar a un jugador con poder de veto potencial. Asimismo, los dirigentes del CONPES en Nicaragua en la actualidad son ligados al partido oficialista FSLN.

## **A modo de reflexión final**

Para resumir la línea de pensamiento desarrollada en este estudio y concluir el análisis sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria (siendo principalmente los colectivos sociales) en Centroamérica, se puede presentar a la concertación como una interacción entre jugadores con poder de veto institucional (formales e informales) y jugadores con poder de veto social.

De esa interacción dependen las políticas públicas implementadas. Dicha interacción puede ser pacífica o puede ser conflictiva, en función del nivel de empoderamiento de los colectivos sociales y de la disposición a la negociación de los gobiernos, que a su vez puede estar condicionada por una institucionalidad democrática (requisitos constitucionales para la concertación) o por una intensa demanda social (necesidad práctica de negociar con la oposición extra-parlamentaria).

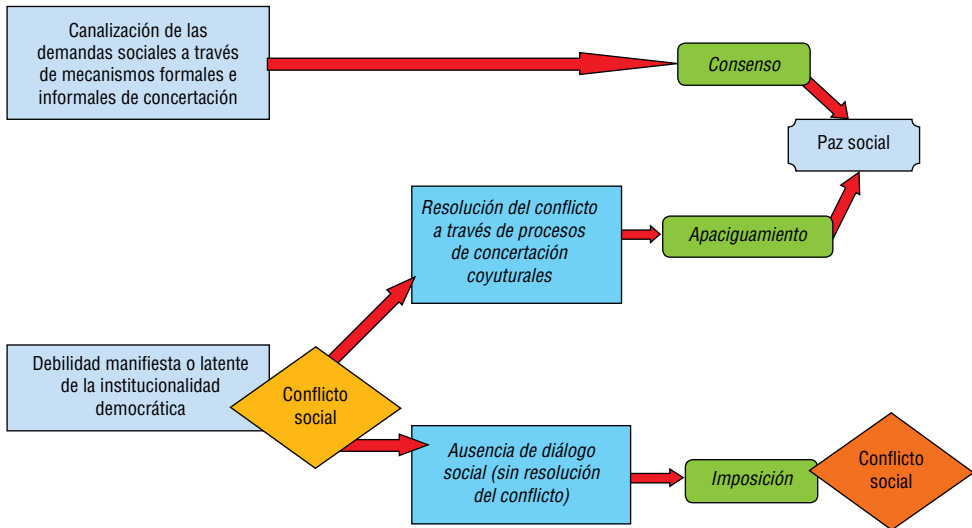
El posicionamiento de los jugadores con poder de veto respecto a una política pública determinada depende de su punto de vista sobre la necesidad de un cambio del *status quo*. En función de sus intereses, los jugadores con poder de veto apoyarán un cambio de *status quo* o al contrario lucharán por el mantenimiento del *status quo*. Los procesos de negociación entre el gobierno y los colectivos sociales son una confluencia constante de intereses antagónicos (adversariales) y colaborativos. La concertación es por lo tanto una tensión permanente entre el conflicto y el consenso, entre la preservación de la paz social y el deterioro de la paz social.

En este juego político, la preservación de la paz social depende de las posibilidades de convergencia de múltiples fuerzas en un tiempo y un espacio determinado. Dicha paz social puede definirse como un proceso constante de convergencia de múltiples valores y principios en posiciones ideológicas diferentes.

Un proceso de concertación es exitoso cuando se logra armonizar las diferentes posiciones de los jugadores con poder de veto social e implementar una política pública, ley o incluso Constitución, que es respaldado por los poderes institucionales así como por la oposición extra-parlamentaria.

En función del escenario vigente en un país para un proceso de política pública determinada –governabilidad neocorporativa consensuada, governabilidad neocorporativa mayoritaria, governabilidad mayoritaria antagónica o governabilidad mayoritaria– la convergencia puede ser el resultado de un consenso, de un apaciguamiento o de una imposición.

**Gráfico 1**  
**Teorización del diálogo social**

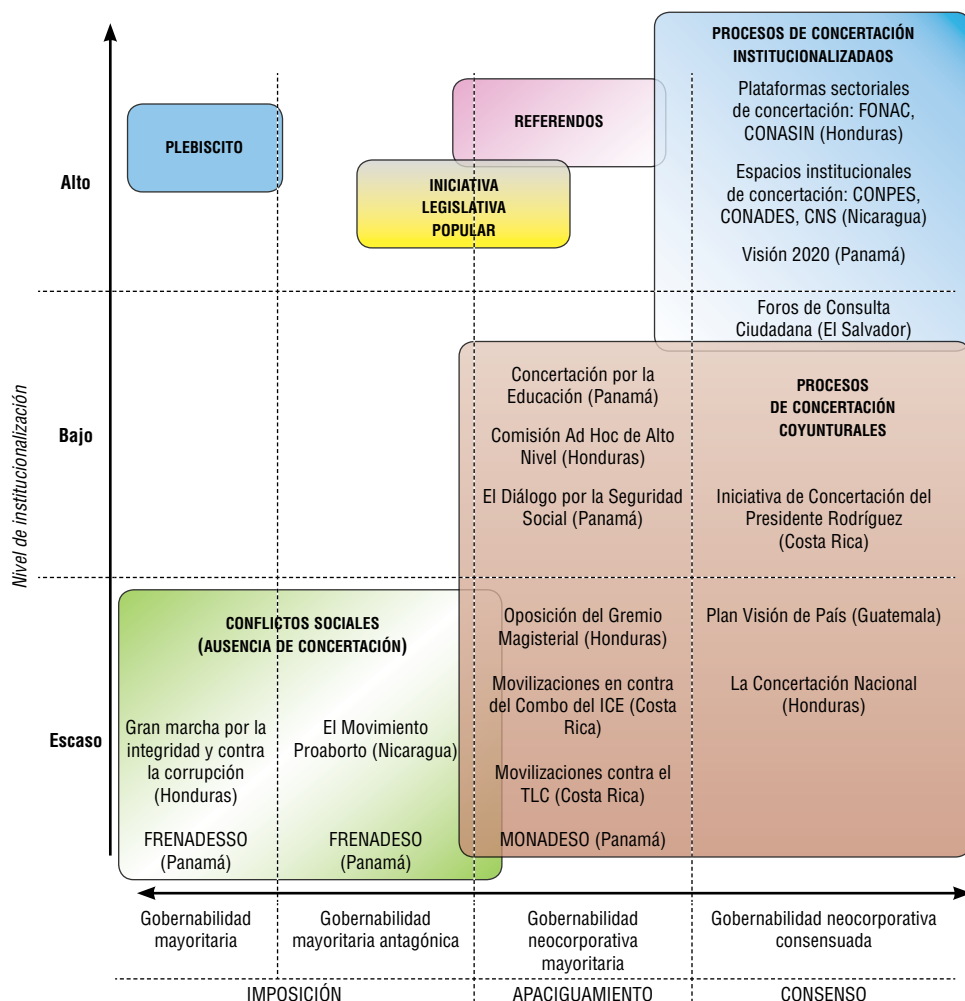


Fuente: elaboración propia.

Dentro de la gobernabilidad neocorporativa, la concertación es una forma de perpetuar el estado de paz social (que puede ser un cambio de *status quo* o un mantenimiento del *status quo*), cuando hay debilidad manifiesta o latente de la institucionalidad democrática. Dicho de otra forma, la concertación es una forma de evitar el conflicto social y de canalizar las demandas de los respectivos actores cuando la institucionalidad democrática es insuficiente.

El siguiente gráfico presenta una modelización de los procesos de concertación, en función de su nivel de institucionalización y de su ubicación en la escala de empoderamiento de los colectivos sociales que corresponde a los distintos niveles de gobernabilidad.

**Gráfico 2**  
**Tipología de los principales mecanismos formales e informales de concertación**



Fuente: elaboración propia.

Los procesos de concertación que se han identificado corresponden a dinámicas inmersas en altos niveles de institucionalización, como aquellas otras caracterizadas por bajo o escaso nivel de institucionalización. Los procesos con alto nivel de institucionalización corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, porque su propósito es generar consensos y pactos sociales entre el gobierno y los colectivos sociales.

Los procesos de concertación coyunturales corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, cuando su propósito es generar apoyo para un proyecto político determinado, como por ejemplo los procesos de concertación post-evento electoral. Cuando surgen en torno a un conflicto social, los procesos de concertación coyunturales relevan más de la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria. Bien que involucren a los colectivos sociales en el proceso de políticas públicas, pero sirve decir que sirven como herramienta de apaciguamiento, es decir que su vocación es la contención de la conflictividad social.

En los casos que hay conflictos sociales que no se resuelven, se trata de gobernabilidad mayoritaria antagonica o jerárquica. Esto porque los colectivos sociales ejercen su poder de veto social (militancia), pero no tienen incidencia en el proceso de políticas públicas. A menudo, este tipo de conflictos son resueltos mediante vías de la institucionalidad informal poco transparentes. La “paz social” consecuente es el resultado de una imposición desde arriba de la política pública.

La concertación puede ser vista como una estrategia por parte de los actores que la promueven a efectos de integrar a los actores sociales como co-responsables de la toma de decisiones, y así diluir el riesgo del costo de la decisión. Si los resultados de la política pública emanada por el proceso de concertación genera impactos positivos, la consecuencia será una mayor cohesión entre todos los actores que participaron por el sentimiento de éxito y en particular quienes lo promovieron. Ahora bien, si los resultados tienden a ser negativos o no tan esperanzadores como se hubiese deseado, entonces es natural una colectivización del fracaso.

La concertación puede entonces interpretarse como un juego de suma variable y de absorción, es decir, una estrategia política capaz de eliminar el ejercicio de veto por las vías ordinarias de ciertos actores en el proceso de las políticas públicas, y en el cual se integran y absorben en la toma de decisiones. La concertación también puede ser una estrategia para desviar la atención de ciertos temas sensibles de la agenda nacional.

Aunque puede resultar estratégico para un actor promover la concertación en las fases iniciales del proceso de políticas públicas, lo cierto es que entre más actores sean involucrados, menos poder de veto tendrán, y más difícil será llegar a un consenso alejado del “*status quo*”. Los posibles realineamientos de los actores sociales y políticos después de un proceso de concertación serán mitigados además por la cantidad de temas sujetos a discusión y consenso.

Esto es, en palabras sencillas, “la cancha de juego” de la política centroamericana actual, desde el escenario de la gobernabilidad neocorporativa. La capacidad de cada actor de defender sus intereses (es decir, de influir en las políticas públicas) no solamente depende de su fuerza (poder de veto) pero también de su capacidad de anticipar los conflictos potenciales y de adaptar su estrategia en función de su realidad.