



Análisis político

Diálogo democrático y políticas públicas en El Salvador

Justificación

La elaboración de agendas de política pública que incorporan los resultados de procesos de diálogo ha cobrado importancia en América Latina, principalmente debido a su potencial para el abordaje de problemas complejos de manera conjunta. El diálogo es de particular utilidad para el establecimiento de canales de comunicación y transformación en escenarios de polarización y conflicto, ya que genera espacios de intercambio que favorecen la construcción de soluciones desde los actores directamente involucrados en las diversas problemáticas sociales. Sin embargo, en el caso salvadoreño, la proliferación de estas plataformas y la percepción generalizada sobre la falta de resultados de las mismas, obliga a realizar un análisis detallado de estos espacios, a la luz de la calidad de los procesos y la naturaleza de los mismos, a manera de contribuir a mejorar el entendimiento sobre los aspectos que potencian o limitan su capacidad de funcionamiento.

El presente análisis aporta elementos para la reflexión sobre la gestión del diálogo democrático como herramienta para la construcción de políticas públicas y representa un esfuerzo para profundizar sobre el funcionamiento y potencial de estas plataformas dentro de la gestión pública. Este documento no pretende realizar una evaluación exhaustiva de los objetivos y

productos de cada instancia impulsada luego de los Acuerdos de Paz; su finalidad principal es resaltar la importancia del diálogo para la construcción de iniciativas públicas, más allá de la generación de acuerdos políticos o sectoriales.

La investigación retoma, principalmente, los resultados y características de las instancias de diálogo promovidas durante la administración del presidente Sánchez Cerén. La primera sección aborda los aspectos teóricos de la relación entre diálogo y políticas públicas, ahondando sobre el uso de los procesos dialógicos como herramientas para la construcción de iniciativas gubernamentales. Posteriormente se retoman los esfuerzos de diálogo de mayor envergadura durante las últimas décadas, enfatizando su evolución y resultados en la presente administración gubernamental. El último apartado plantea las reflexiones finales derivadas del ejercicio.

Aspectos generales del diálogo democrático

El diálogo democrático, también conocido como “diálogo multiactor”¹, es un proceso abierto e incluyente² que permite canalizar racionalmente la pluralidad política y alcanzar acuerdos sobre acciones concretas, por medio de decisiones políticamente significativas y consensuadas que mejoran las condiciones para el diseño de las intervenciones públicas³. Esta herramienta facilita el

¹ ELLA (2012), “Diálogos multiactor para mejorar las políticas públicas: lecciones desde América Latina”, Resumen de Políticas, agosto de 2012.

² Pruitt, B. y Thomas, P. (2008), “Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes”, IDEA Internacional, IDRC, OEA y PNUD.

³ FUSADES (2009), “Diálogo democrático: herramienta fundamental para el fortalecimiento institucional”, Boletín de Estudios Legales No. 100, Departamento de Estudios Legales, abril de 2009.

trabajo interactivo entre diferentes actores y ha sido ampliamente utilizada en la región para reforzar la gobernabilidad democrática, mediante la promoción de prácticas políticas que incorporan a diversos sectores de la sociedad⁴.

Los objetivos para el establecimiento de espacios de diálogo varían de acuerdo al contexto sociopolítico y económico, por lo que sus resultados pueden orientarse a diferentes fines como la obtención de acuerdos de naturaleza política, el cese de una situación de conflicto social o a la construcción de consensos para incidir en la agenda nacional de políticas. La creación de plataformas de diálogo puede estar a cargo tanto de agentes gubernamentales como de miembros de la sociedad civil o de la cooperación internacional. Por lo general, el diálogo es utilizado como parte de las estrategias de los gobiernos para incentivar la formulación de propuestas y el establecimiento de acuerdos sectoriales en coyunturas en las que existe dificultad para la construcción de consensos políticos y, más ampliamente, como mecanismo para aumentar la participación ciudadana.

En este sentido, es importante aclarar que las estrategias de diálogo impulsadas desde el ámbito gubernamental son procesos complementarios que contribuyen al fortalecimiento de las instituciones democráticas sin que ello implique la sustitución de las mismas. La incorporación del diálogo como estrategia para mejorar la gobernabilidad, tampoco debe ser utilizada como una herramienta que condiciona todos los procesos de toma de decisión, si no, más bien, como un plataforma para mejorar los términos de comunicación e intercambio entre el gobierno y sectores sociales específicos.

La construcción de políticas a través del diálogo

La incorporación del diálogo al ciclo de políticas públicas permite la participación de grupos de la sociedad civil, el sector privado e inclusive otras dependencias gubernamentales en el diseño de soluciones más integrales a los problemas comunes. Estos procesos abren oportunidades sustanciales para el desarrollo de intervenciones sólidas, inclusivas y sostenibles, por su capacidad para generar confianza entre los actores, contribuir a la construcción de una agenda de prioridades⁵ y fomentar un sentido de compromiso compartido en procesos de largo plazo⁶. De igual forma, este método mejora la toma de decisiones al considerar diversas perspectivas que integran recomendaciones de técnicos y expertos en múltiples disciplinas⁷; sin embargo, estos beneficios solo pueden ser alcanzados cuando el diseño del esfuerzo está cimentado en metas claras que propicien la transformación de consensos en el diseño de políticas, ya sea a nivel nacional o sectorial.

El diálogo democrático, como método para el diseño de políticas públicas, requiere de tres elementos centrales: la delimitación de objetivos estratégicos en los que se establezca claramente la razón por la cual es deseable instaurar un canal de comunicación con múltiples actores⁸; la selección y participación de actores representativos de los sectores vinculados con el problema que se intenta resolver, procurando evitar la subrepresentación o la inclusión desmedida de actores, ya que esto disminuye las condiciones de gobernabilidad al interior de la plataforma; y la definición de los resultados esperados de este esfuerzo⁹. Estos

⁴ Op. cit ELLA (2012).

⁵ IDEA Internacional y Banco Mundial (2000), "Experiences with National Dialogue in Latin America. Main lessons from a roundtable discussion", San Salvador, noviembre de 2000.

⁶ PNUD y NIMD (2008), "Partidos Políticos y Procesos de Elaboración de Políticas Públicas: el Rol del Diálogo Multiactor", febrero de 2008.

⁷ Kuenkel, P., Gerlach, S. y Fireg, V. (2011), "Working with Stakeholder Dialogues-Key Concepts and Competencies for Achieving Common Goals", Collective Leadership Institute.

⁸ Op. cit PNUD y NIMD (2008).

⁹ Op. cit ELLA (2012).

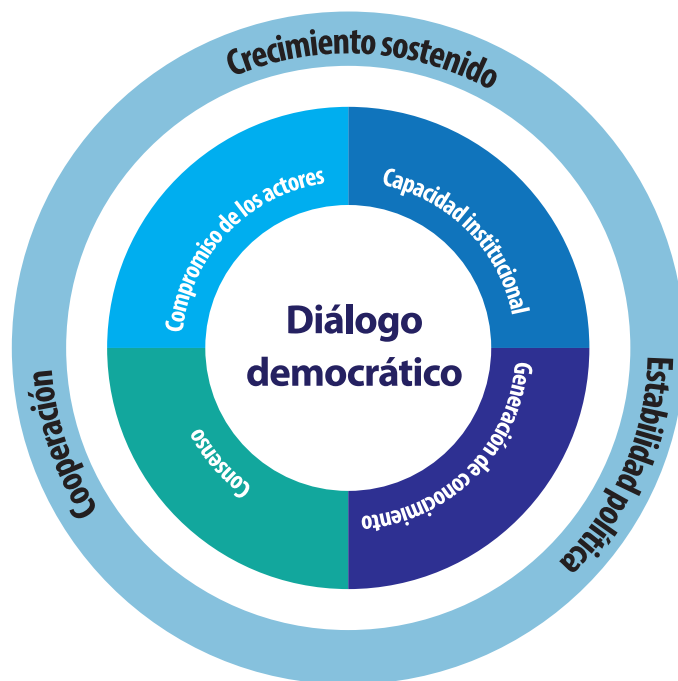
factores permiten legitimar el ejercicio de diálogo, mejorando las oportunidades para la implementación exitosa de las políticas que deriven del mismo.

La incidencia de los procesos de diálogo en la agenda de políticas se vincula con dos factores: la calidad de los esfuerzos y la naturaleza de los mismos. Este análisis considera la naturaleza de los espacios de diálogo en dos vías: consultiva o colaborativa¹⁰. La clasificación resulta de gran utilidad para determinar la pertinencia de ciertas iniciativas frente a distintos escenarios¹¹. Los procesos con mayor inclinación hacia la colaboración entre actores son los que evidencian mejores resultados para el diseño e implementación de políticas, al considerar diferentes perspectivas y construir alianzas estratégicas para la implementación; en los casos de carácter consultivo, las líneas de acción están previamente definidas y se tiene menos flexibilidad para su modificación, ya que se recurre únicamente a la consulta de otras opiniones para validar el trabajo previamente realizado¹².

La calidad del diálogo está determinada por factores internos y externos al proceso (figura 1). En un primer nivel de importancia se ubican los elementos relacionados al funcionamiento de la instancia de diálogo, como el compromiso de los actores en la planificación e implementación de acuerdos; las capacidades técnicas e institucionales, tanto de la entidad coordinadora como de los participantes; la habilidad para la construcción de consensos, así como la generación y gestión del conocimiento adquirido durante la experiencia¹³. Estos elementos resultan de difícil medición y dependen directamente de cada plataforma, por lo cual deben ser analizados a nivel individual.

La eficacia de los resultados también se ve influenciada por condiciones de carácter macrosocial¹⁴ dentro de las que destacan: la estabilidad política, el crecimiento económico sostenido y el grado de cooperación entre los actores¹⁵.

Figura 1.
Factores que influyen sobre la calidad del diálogo democrático como método para el diseño de políticas públicas



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial (2012) y Campero (2003).

La estabilidad política considera las relaciones entre los principales actores políticos, el grado de consenso o polarización entre ellos, la existencia de un marco legal e institucional eficaz que permita dar respuesta a las demandas y presiones de diferentes actores por la vía democrática, así como a la ausencia de conflictos o crisis de

¹⁰ Se reconoce la existencia de otros tipos de esfuerzo, como la socialización de propuestas o la construcción de acuerdos políticos, sin embargo, se retoma esta visión dicotómica para facilitar el análisis del diálogo democrático como instrumento de política pública.

¹¹ *Ibíd.*

¹² GIZ (2011), "Stakeholder dialogues", Private Sector Cooperation, noviembre de 2011.

¹³ Banco Mundial (2010), "Multi-stakeholder Dialogue", Communication for Governance and Accountability Program, octubre de 2010.

¹⁴ Morgando, E. (2006), "Diálogo social y políticas públicas", Documento de trabajo, Gobierno de Chile y Organización Internacional del Trabajo, noviembre de 2006.

¹⁵ Campero, G. (2003), "Diálogo Social y Trabajo Decente en América Latina", Organización Internacional del Trabajo.

gobernabilidad. El crecimiento sostenido se refiere al desempeño del país en materia económica y a la generación inclusiva de oportunidades; este factor también se vincula con la capacidad institucional para la implementación de iniciativas ya que condiciona la suficiencia de ingresos. La cooperación comprende la capacidad de establecer consensos entre los actores políticos y su participación en el diseño de soluciones¹⁶. Es preciso señalar que estas condiciones afectan principalmente al diálogo como método para el diseño de políticas, sin que esto signifique que otro tipo de procesos dialógicos puedan ser implementados como herramienta para la facilitación de un acuerdo político que disminuya la inestabilidad o para la construcción de pactos multiactor que impulsen el crecimiento económico.

El buen funcionamiento de los factores señalados abona al éxito de los esfuerzos de diálogo; no obstante, la selectividad al momento de utilizar este método también es importante. El diálogo democrático puede derivar en políticas públicas pero no en todos los casos, ya que existen decisiones de política que responden a necesidades estratégicas para el desarrollo que deben ser sustentadas en evidencia. **También es necesario recalcar que el uso de este método no se beneficia de la generación de una mayor cantidad de procesos de diálogo sino de la capacidad de estas instancias para potenciar cambios más amplios e iniciativas más sostenibles.**

En esta línea, la expansión desmedida de los límites de aplicación de los procesos de diálogo desvirtúa su utilización y socava su capacidad para la generación de procesos de cambio. Cuando los actores se ven repetidamente involucrados en iniciativas que no derivan en resultados concretos, el diálogo como método para la construcción de políticas pierde legitimidad¹⁷. De igual forma, el abuso de este tipo de plataformas conduce a una posible “fatiga

del diálogo”, como resultado de demasiados procesos que generan mucha comunicación pero poco entendimiento y ningún cambio¹⁸.

Resultados del diálogo democrático en El Salvador

En El Salvador los espacios de diálogo han formado parte central del proceso de consolidación democrática. El Acuerdo de Paz, firmado en 1992, sentó las bases para la proliferación de este tipo de iniciativas durante el período postconflicto, las cuales continúan siendo utilizadas como plataformas de discusión. En los últimos 25 años se identifican 32 esfuerzos institucionales para impulsar el diálogo multiactor, algunos de carácter temporal y otros permanentes, en los que han participado una pluralidad de organizaciones públicas, al igual que personas a título individual¹⁹. Adicionalmente existe evidencia sobre la creación de instancias de diálogo sectorial para el abordaje de coyunturas específicas, acción que se ha profundizado durante el último quinquenio.

Los resultados de estos procesos han sido diversos y comprenden el establecimiento de acuerdos sectoriales en un amplio rango de temas, así como el diseño de propuestas de política pública en aquellas iniciativas de más largo plazo. En cuanto a la efectividad de los planteamientos derivados de los esfuerzos de diálogo, en la mayoría de ocasiones, estos no contaron con el respaldo suficiente para su incorporación en la agenda nacional, por lo que el cumplimiento de los acuerdos se ha visto debilitado por la falta de institucionalización de las propuestas. Este panorama, obliga a la reflexión sobre los factores que influyen la calidad de los procesos dialógicos en el país, así como de la capacidad gubernamental para la implementación y la gestión de los insumos generados a partir de estas experiencias.

¹⁶ Ibíd.

¹⁷ Op. cit. IDEA Internacional y Banco Mundial (2000).

¹⁸ Op. cit. Pruitt, B. y Thomas, P. (2008).

¹⁹ FUSADES (2017), “Instancias de diálogo político en El Salvador”, Departamento de Estudios Políticos, Análisis político, enero de 2017, p. 1.

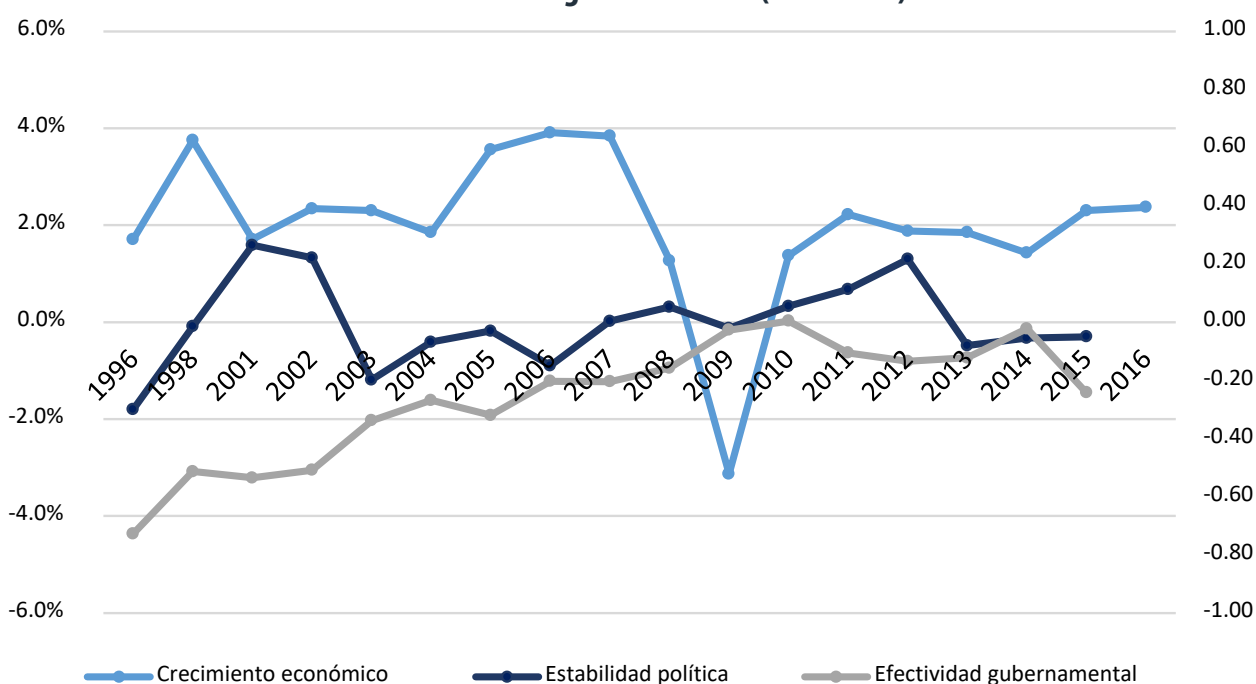
La calidad del diálogo para la generación de políticas, como se mencionó anteriormente, se relaciona con el desempeño del país en el área económica y política (gráfico 1), aspectos que presentan un rendimiento deficitario durante las últimas décadas. El bajo crecimiento que caracteriza a la economía salvadoreña es un elemento que limita considerablemente las oportunidades para trascender de la discusión de temas coyunturales hacia la construcción de estrategias de más largo plazo. Lamentablemente se genera un ciclo constante de dificultades, que se manifiesta en ámbitos como el laboral, el fiscal o el de seguridad pública, que tienden a demandar la atención inmediata de los actores, perjudicando el establecimiento de espacios de colaboración más estructurados, que requieren de mayor esfuerzo, para el diseño de estrategias integrales.

En el ámbito político, la medición anual del Banco Mundial, que

monitorea las condiciones de gobernanza²¹, indica que en El Salvador la percepción sobre la estabilidad del gobierno, al igual que la efectividad de las políticas y servicios a su cargo presenta un bajo desempeño. Lo anterior sugiere la existencia de restricciones de naturaleza política e institucional que condicionan el cumplimiento de acuerdos e iniciativas derivadas de los esfuerzos de diálogo, priorizando el abordaje de conflictos de naturaleza política y relegando el uso de las plataformas de diálogo para la construcción de políticas públicas a un segundo plano.

Finalmente, existe poca disposición de los actores a la cooperación para alcanzar objetivos de trabajo conjunto, si bien esta dimensión no cuenta con una medición específica como el ámbito económico y el político, los bajos niveles de confianza interpersonal e institucional²¹, al igual que la poca participación de

Gráfico 1.
El Salvador: tasa de crecimiento económico, índice de estabilidad política e índice de efectividad gubernamental (1996-2016)

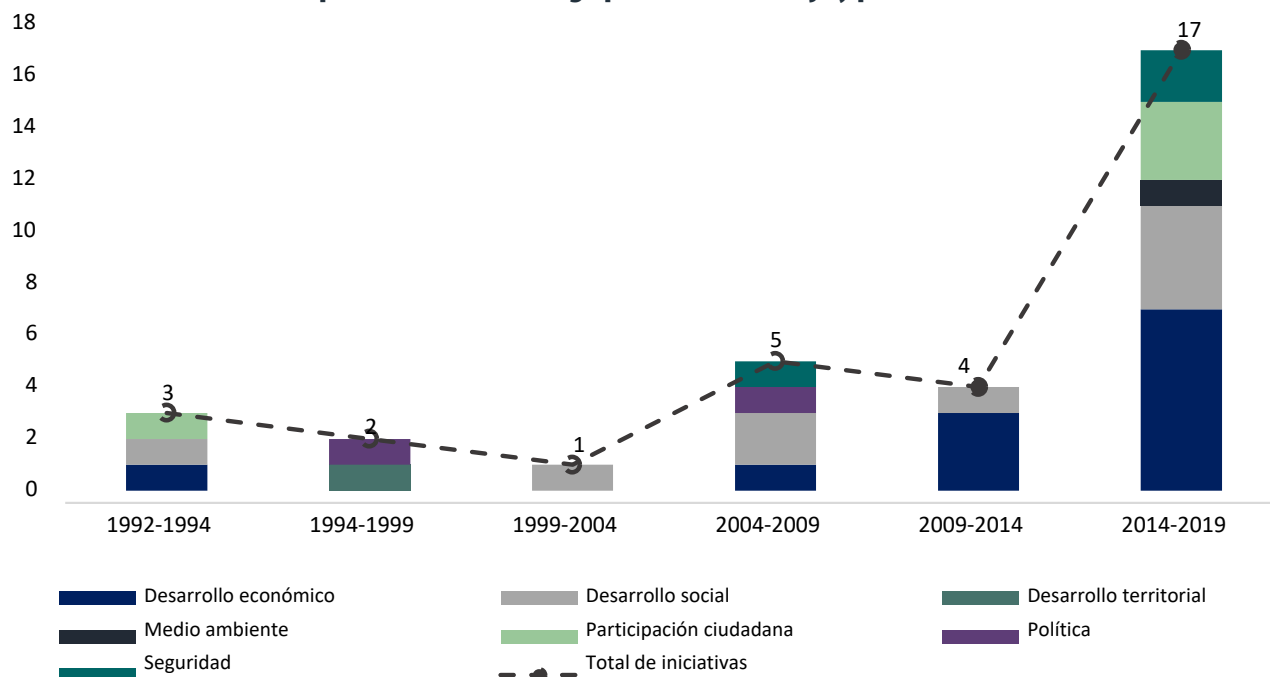


Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central de Reserva de El Salvador e indicadores de gobernanza del Banco Mundial.

²⁰ Los índices de estabilidad política y efectividad gubernamental pueden ubicarse en una escala entre -2.5 y 2.5, donde mayores valores indican mejores niveles de gobernanza.

²¹ FUSADES (2017), Informe de coyuntura social 2016-2017, Departamento de Estudios Sociales, octubre de 2017.

Gráfico 2.
El Salvador: plataformas de diálogo por área de trabajo y período (1992-2017)*



*Se considera el año de inicio de cada plataforma. Información a julio 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2017) e información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

la población en la construcción de soluciones frente a los problemas comunitarios²², indicaría niveles de compromiso ciudadano insuficientes para mantener dinámicas de cooperación exitosas en iniciativas que involucren a múltiples actores.

Las plataformas de diálogo democrático han sido utilizadas para el abordaje de diversos temas durante las últimas dos décadas (gráfico 2) y formaron parte, en mayor o menor medida, de todas las agendas de gobierno de las administraciones postconflicto. Los esfuerzos en materia de desarrollo económico y social representan el grueso de las iniciativas, mientras que la discusión de temas ambientales y de seguridad pública ha cobrado importancia en años recientes.

La tendencia en el uso del diálogo multiactor refleja que la presente gestión gubernamental ha quintuplicado el promedio de espacios de esta naturaleza en sus primeros tres años de administración, acción que conlleva implicaciones de carácter financiero y técnico al incrementar la necesidad de gestión y

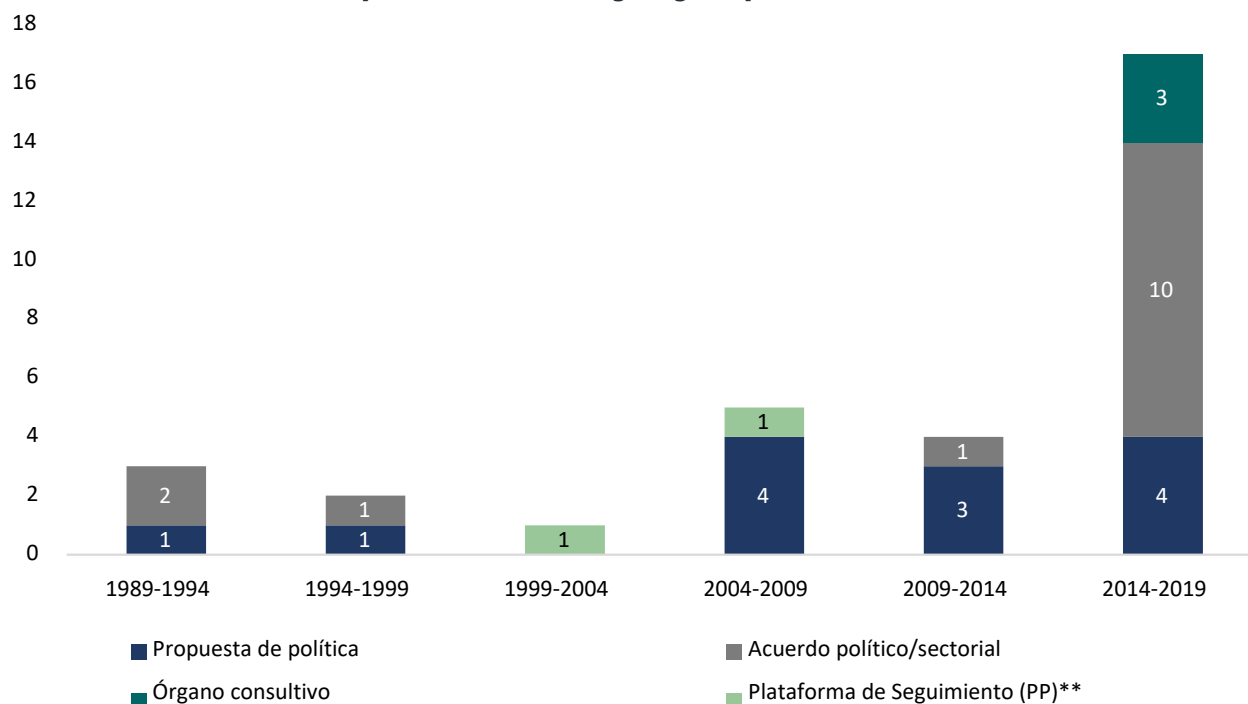
coordinación de las diferentes plataformas. Asimismo, es crucial aclarar que un aumento de este tipo no necesariamente está vinculado con una mejora en la calidad de la discusión o en la generación de propuestas, por lo que de no ser manejado adecuadamente puede conducir a la disminución de la confianza de los actores involucrados y a la pérdida de legitimidad de estos esfuerzos ante la sociedad.

Respecto a la naturaleza de los espacios de diálogo (gráfico 3), la consecución de acuerdos de carácter sectorial concentra la mayoría de esfuerzos, es decir, la discusión entre actores ha servido mayoritariamente para la superación de impases políticos o para alcanzar pactos en área específicas, por lo general en materia económica. El diseño de políticas a través del diálogo presenta un desempeño modesto a lo largo del período analizado, evidenciando el magro impacto que el diálogo ha tenido sobre las mismas.

Como se desarrolla más adelante, en el caso de la actual

²² Córdova, R., Cruz, J. y Zechmeister, E. (2015), "Cultura política de la democracia en El Salvador y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas", Proyecto de Opinión Pública en América Latina y Universidad de Vanderbilt.

Gráfico 3.
El Salvador: plataformas de diálogo según tipo de resultado (1992-2017)*²³



*Se considera el año de inicio de cada plataforma. Información a julio 2017.

**Se refiere a espacios de diálogo para dar seguimiento a políticas públicas previamente aprobadas

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2017) e información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

administración, el análisis desagregado de los resultados de la estrategia de ampliación del diálogo indica la priorización de mecanismos para obtener acuerdos sectoriales, por encima de la generación de políticas públicas, de igual forma se han introducido nuevos espacios de discusión orientados a la consulta de propuestas con la ciudadanía. **Este panorama encuentra sustento en la apuesta gubernamental por la profundización de esos espacios, sin embargo, la falta de claridad en los objetivos del diálogo, así como el uso de los mismos como plataformas para dar respuesta a demandas sectoriales que deberían ser solventadas por medio de las instituciones públicas ya existentes, son elementos que indican la poca articulación de la estrategia de diálogo con las políticas nacionales.**

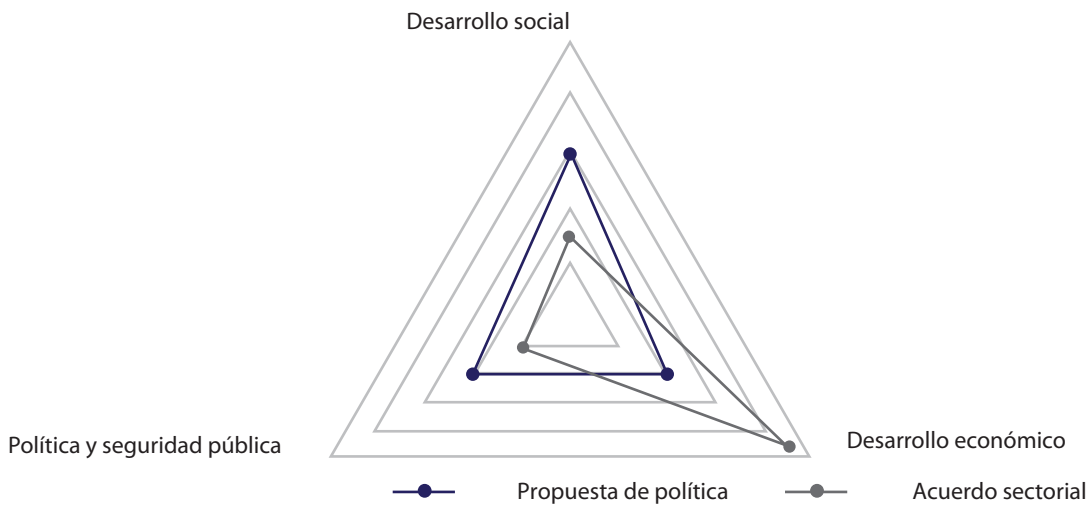
Es importante recordar que el establecimiento de ejercicios de diálogo democrático es una herramienta que permite dinamizar la discusión sobre temas de largo plazo y no debe de ser utilizada como un sustituto de la institucionalidad democrática.

En este sentido, los resultados del diálogo por área de trabajo (gráfico 4) arrojan información valiosa que permite conocer en qué temas se ha logrado una mayor colaboración entre actores y cuáles han sido los productos obtenidos en las distintas iniciativas impulsadas por la administración pública.

La información consultada muestra que la generación de políticas a través del diálogo ha concentrado los esfuerzos en materia social, mientras que en el área económica éstos tienden a resultar en el establecimiento de acuerdos sectoriales vinculados, en su mayoría, a la atracción de inversiones, la agricultura y el abordaje de las relaciones laborales. El área de trabajo en la que se identifica un mayor potencial para el diseño de políticas, a través del ejercicio del diálogo, es el desarrollo social, el cual considera esfuerzos en materia de salud, educación y cultura, campo que ha derivado en la creación de planes de trabajo conjunto y actividades de seguimiento en la implementación de políticas previamente aprobadas.

²³ Las instancias de diálogo consideradas en cada período se detallan en el Anexo 1.

Gráfico 4.
El Salvador: plataformas de diálogo según tipo de resultados y área de trabajo²⁴



Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2017) e información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

Si bien, en el caso del desarrollo social las instancias de diálogo han trascendido a la creación e institucionalización de políticas, estos resultados no disminuyen la importancia del uso adecuado de estas plataformas para la atención de problemas coyunturales en sectores específicos, siempre y cuando se evite caer en acciones que dupliquen o sustituyan la función de las instituciones ya existentes. Finalmente, las iniciativas que abordan temas relacionados con el sistema político y la seguridad pública reflejan algunos resultados en cuanto a la generación de políticas consensuadas, evidenciando la importancia de potenciar este tipo de ejercicios en aspectos que requieren del involucramiento y conocimiento de múltiples actores.

Desempeño de las instancias de diálogo democrático en la gestión del Presidente Salvador Sánchez Cerén

La proliferación de instancias para promover el diálogo democrático resulta evidente en la actual administración, no obstante, estos esfuerzos no se traducen de manera

directa en el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad nacional ni en una mejora sustancial en la capacidad del Ejecutivo para impulsar procesos de cooperación entre actores que permitan el diseño de políticas consensuadas y sostenibles.

Es necesario anotar que la recurrencia de problemas de carácter coyuntural, principalmente vinculados con el deficiente manejo de las finanzas públicas, el pobre desempeño económico del país y la situación de inseguridad ciudadana, ha limitado considerablemente el margen de maniobra del gobierno para la discusión de propuestas de más largo plazo, sin embargo, no se evidencian esfuerzos articulados de diálogo que se orienten a solventar las situaciones antes expuestas y se inserten en iniciativas impulsadas por la administración pública.

El establecimiento de canales de diálogo democrático se consideró, desde un inicio, como una de las apuestas estratégicas del gobierno del presidente Salvador Sánchez Cerén. Esta línea de acción fue establecida en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) como un mecanismo para “avanzar hacia la

²⁴ Se consideran las áreas en las cuales se registra mayor cantidad de iniciativas.

construcción de un Estado concertador, centrado en la ciudadanía y orientado a resultados". En el PQD se definió lo siguiente: "el Gobierno deberá buscar el fortalecimiento del diálogo y la concertación entre el Estado, la sociedad y el sector privado como factor de gobernabilidad democrática"²⁵. En consecuencia, las diferentes secretarías adscritas a la presidencia han impulsado una serie de medidas para la conformación de plataformas de trabajo con múltiples actores (cuadro 1)²⁶; a pesar de los esfuerzos, las deficiencias en el diseño de los procesos de diálogo así como la falta de un enfoque de gestión por resultados al interior de los mismos ha limitado la calidad de los productos

obtenidos. En los tres años de gestión del presidente Sánchez Cerén, se han creado 17 espacios de diálogo (gráfico 5) para abordar, en su mayoría, temas de desarrollo económico (7) y desarrollo social (4). Las plataformas restantes se vinculan con la participación ciudadana, como espacios emergentes en esta administración, pero estas se limitan a la consulta de políticas previamente elaboradas o al establecimiento de consejos de discusión a nivel territorial. Otro elemento importante es la incorporación dentro de la agenda gubernamental de ejercicios de intercambio en materia ambiental.

Cuadro 1.
El Salvador: espacios de diálogo liderados por el gobierno según entidad de coordinación (2014-2019)*

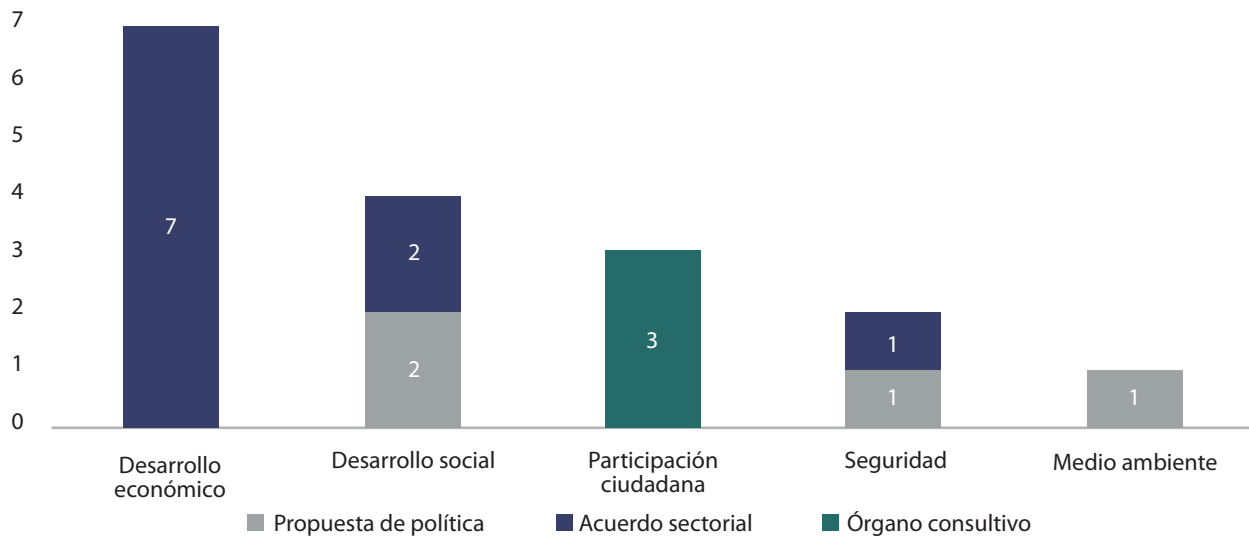
Institución que coordina	Nombre	Instituciones participantes	Reuniones sostenidas
Secretaría de Cultura	Mesa de cultura del Programa de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado interno	11	9
Secretaría de gobernabilidad	Consejo Nacional de Educación (CONED)	27	23
	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)	28	14
	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSSCC)	14	46
Secretaría de Participación, Transparencia y Anticorrupción	Asambleas Ciudadanas	2	150
	Consejo consultivo ciudadano de seguimiento al plan quinquenal de desarrollo 2014-2019	2	19
	Socialización del proyecto de presupuesto General de la Nación 2017	4	12
Secretaría Técnica y de Planificación	Mesa fiscal	5	1
	Mesa de diálogo para el fortalecimiento al derecho de libertad sindical	5	7
	Grupo Consultivo de la Alianza para la Prosperidad	18	10
Vicepresidencia	Comité Consultivo de Inversión Privada	4	15
	Mesa de diálogo con AMCHAM	5	20
	Mesa de diálogo con la ANEP- GOES	3	10
	Mesa de diálogo con la Comisión Intergremial para la facilitación del Comercio - CIFACIL	2	25
	Mesa de diálogo para la construcción	3	20
	Mesa del Café	5	6

*Excluye las plataformas de trabajado vinculadas con el cumplimiento de legislación nacional. Información a julio de 2017.
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

²⁵ Gobierno de El Salvador (2015), "El Salvador productivo, educado y seguro", Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, enero de 2015.

²⁶ Información oficial proporcionada por la Presidencia de la República el 3 de julio de 2017.

Gráfico 5.
El Salvador: plataformas de diálogo según área de trabajo y tipo de resultados (2014-2019)*



* Información a julio de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

Los espacios de diálogo cuentan con un promedio de participación de 8 instituciones en representación de los actores directamente vinculados con cada problemática; sin embargo, esta cantidad es mayor en las iniciativas coordinadas por la Secretaría de Gobernabilidad de la Presidencia.

En cuanto a los resultados del diálogo, si bien el discurso gubernamental se ha enfocado en el potencial de estos espacios para generar consensos y políticas nacionales, esta narrativa contrasta con la percepción de los participantes en dichos procesos, quienes señalan la falta de efectividad de los esfuerzos y un bajo nivel de cumplimiento de los acuerdos alcanzados²⁷. La capacidad para la generación de políticas se observa de forma incipiente en las iniciativas en desarrollo social, seguridad pública y medio ambiente, mientras que en el ámbito económico, el trabajo se ha enfocado en impulsar acuerdos sectoriales y acciones específicas relacionadas con la inversión privada (Anexo 2), sin insertarse en dinámicas de trabajo más amplias que permitan oxigenar el crecimiento económico en el

país. Las acciones en materia de diálogo se ven afectadas por factores como el bajo desempeño económico del país y la poca efectividad gubernamental, señalados en secciones previas. En adición a estos elementos de carácter general, la complejidad del funcionamiento interno de las plataformas, la poca articulación de los acuerdos con las políticas nacionales y la eventual contradicción entre los pactos alcanzados en los espacios de discusión y las gestiones impulsadas por el Ejecutivo, como en el caso del manejo de las finanzas públicas y la atracción de inversiones, son factores que disminuyen la calidad del diálogo y sus resultados.

Proyecto "Diálogos por El Salvador"

Los procesos de diálogo conducidos por la administración del presidente Sánchez Cerén se enfocan en la obtención de acuerdos sectoriales, no obstante, también se identifican esfuerzos para el diseño conjunto de políticas públicas derivados de tres espacios de diálogo multiactor: el Consejo Nacional de Seguridad

²⁷ FUSADES (2017), "El Salvador. Año político junio 2016-mayo 2017", Departamento de Estudios Políticos, mayo de 2017.

Ciudadana y Convivencia (CNSCC), el Consejo Nacional de Educación (CONED) y el Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV) (cuadro 2).

El trabajo de los consejos es considerado como la estrategia gubernamental en materia de gobernabilidad democrática. En esta línea, en 2017 se crea el proyecto "Diálogos por El Salvador", apoyado por la Organización de Naciones Unidas y coordinado por la Secretaría de Gobernabilidad de la

Presidencia de la República, en el cual se acuerpa a los tres consejos mencionados y se define la importancia de los mismos en los siguiente términos: *"La búsqueda de espacios de diálogo y la construcción de amplios acuerdos nacionales es la principal apuesta del Gobierno de El Salvador para superar los grandes desafíos del país. Por ello, se ha iniciado la creación de nuevas instancias de diálogo democrático, denominados Consejos por la Gobernabilidad. Estos consejos abordarán las áreas consideradas como las de mayor interés para la ciudadanía salvadoreña"*²⁸.

Cuadro 2.
El Salvador: características de los consejos por la gobernabilidad

Iniciativa	Objetivo	Instituciones participantes	Reuniones sostenidas	Principales resultados
Consejo Nacional de Educación (CONED)	Promover y facilitar el diálogo y la concertación, para alcanzar acuerdos nacionales sostenibles, de corto, mediano y largo plazo en materia educativa, con el fin de iniciar una transformación hacia una educación integral, universal y de calidad.	27	23	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboración del plan El Salvador educado; - Creación de la comisión de seguimiento y evaluación; - 26 acciones priorizadas por cada dirección departamental del MINED.
Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)	Promover y facilitar el diálogo y la concertación alrededor de las políticas públicas relacionadas con la justicia, la seguridad ciudadana y la convivencia, procurando el logro y suscripción de acuerdos nacionales sostenibles.	14	46	<ul style="list-style-type: none"> - Formulación del plan El Salvador seguro; - Estrategia de abordaje territorial, 26 planes municipales formulados y 24 en proceso; - Conformación de la comisión de seguimiento y articulación de CNSCC; - Creación del sistema de monitoreo y evaluación del PESS.
Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)	Promover y facilitar el diálogo y la concertación para alcanzar acuerdos y compromisos nacionales, de corto, mediano y largo plazo, con el fin de promover la sustentabilidad, revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.	28	14	<ul style="list-style-type: none"> - Diagnóstico ambiental de El Salvador; - Borrador del plan El Salvador sustentable elaborado y alineado a las contribuciones nacionalmente determinadas, presentadas en la conferencia de París; - Campaña PLANTATÓN con acciones de reforestación; - Acuerdo sobre la prohibición de la minería metálica en el país.

* Información a julio de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del sitio web Diálogos por El Salvador y datos proporcionados por la Presidencia de la República.

²⁸ Sitio web del proyecto Diálogos por el Salvador: http://dialogoelsalvador.com/dialogo_sv/index.php

Los consejos por la gobernabilidad establecen como objetivo común la promoción y facilitación del diálogo para la obtención de acuerdos en temas de educación, seguridad pública y sustentabilidad ambiental (cuadro 2), sin identificar metas específicas sobre las intervenciones que se desea diseñar. Este punto resulta relevante ya que la revisión de experiencias pasadas indica que la definición de una ruta estratégica desde el inicio del ejercicio de diálogo es uno de los elementos de mayor influencia sobre la calidad de los resultados²⁹.

Los consejos cuentan con la participación de un promedio de representación de 23 instituciones, lo que refleja la expansión de los márgenes de convocatoria, acción que implica un mayor esfuerzo de concertación interna debido a la pluralidad de intereses en discusión. En cuanto al número de reuniones sostenidas, estas iniciativas han realizado un total de 83 encuentros desde su creación, siendo el CNSCC el que lidera la lista con un total de 46 reuniones.

Estas características generales permiten hacer un balance entre los esfuerzos técnicos e institucionales involucrados en los consejos y los resultados observados. Si bien, en los tres casos existen acciones de política, alcanzada a través del intercambio entre actores, la reciente incorporación de las mismas dentro de la agenda nacional restringe el análisis de su impacto e implementación. Adicionalmente, los reiterados señalamientos de las entidades participantes sobre la poca efectividad de los esfuerzos, en contraste con los recursos destinados a los mismos, son factores que debilitan su legitimidad

En conclusión, aunque los resultados de los consejos por la gobernabilidad se inclinan hacia el diseño de política pública y a la construcción de redes de actores que participen en su implementación, la vaguedad de los objetivos y las metas planteadas para estas iniciativas, al igual que la magnitud del

esfuerzo que su funcionamiento conlleva, en términos de participación, coordinación y financiación, plantean retos importantes para su sostenibilidad.

Reflexiones finales

1. Las iniciativas de diálogo analizadas responden mayoritariamente a fines consultivos o al establecimiento de acuerdos sectoriales, actividades donde la capacidad para la generación de políticas es limitada. Esta tendencia restringe el potencial del diálogo como método para la generación de acciones conjuntas que deriven en políticas sostenibles y favorece la pérdida de confianza de los actores en el proceso.
2. Los esfuerzos analizados plantean interrogantes respecto a la sobreutilización de las plataformas multiactor para el abordaje de temas que podrían ser resueltos a través del funcionamiento regular de las instituciones públicas, como es el caso de la atracción de inversiones y las finanzas estatales. En esta línea, la debilidad institucional para impulsar procesos de diálogo de esta naturaleza y los pocos esfuerzos para capitalizar el conocimiento adquirido en experiencias previas, son elementos que no permiten avanzar hacia el fortalecimiento del funcionamiento interno de estas instancias, al ignorar los elementos de éxito y fracaso presentes en iniciativas anteriores.
3. Las acciones gubernamentales para la institucionalización del diálogo como estrategia para la formulación de políticas han resultado insuficientes. El incremento de los ejercicios de diálogo, particularmente durante la presente administración, no ha potenciado el diseño de políticas, sino, más bien, el establecimiento de pactos sectoriales que no son armonizados con las intervenciones gubernamentales implementadas.

²⁹ En el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo, uno de los procesos de diálogo más exitosos en el período postconflicto, el objetivo inicial de la plataforma definía la creación de una estrategia nacional con enfoque de desarrollo territorial considerando los elementos a ser abordados.

4. Existe falta de claridad en la definición de los objetivos del diálogo democrático, su alcance y utilidad. Asimismo, la poca planificación del trabajo realizado en las diferentes instancias creadas, aunado a la dispersión de las iniciativas y a la carencia de una estrategia para la traducción de consensos en acuerdos que abonen a la construcción de políticas, son elementos que limitan considerablemente el potencial estos esfuerzos.

5. La recurrencia en la convocatoria a iniciativas de diálogo, que no se articulan con políticas nacionales, ni propician el diseño de nuevas intervenciones, mina la confianza de los participantes y puede llegar a generar un efecto contrario al deseado, disminuyendo las condiciones de gobernabilidad. Por otra parte, la creciente necesidad de impulsar múltiples plataformas, que

abordan temas tan diversos, refleja la adopción de una estrategia en la que se privilegia la creación de nuevas entidades para dar respuesta a las demandas ciudadanas por encima del fortalecimiento de la institucionalidad ya existente.

6. Los esfuerzos de diálogo en el Salvador se enmarcan en una coyuntura económica y social desfavorable derivada de problemas de carácter estructural que debe ser atendida de forma prioritaria. En este contexto, el uso de procesos de diálogo como herramienta de política pública, requiere de un esfuerzo coordinado con el diseño y articulación de acciones que contribuyan a la superación de restricciones como el bajo crecimiento, la inseguridad pública y la inestabilidad política.

Anexo 1.
Instancias de diálogo por período gubernamental
(1992-2017)

Período	Nombre de la iniciativa
1992-1994	Comisión Asesora Presidencial
	Consejo Superior de trabajo
	Foro para la concertación Económica y Social
1994-1999	Comisión Nacional de Desarrollo
	Pacto de San Andrés
1999-2004	Comisión Nacional de Seguimiento a la propuesta de reforma integral del sector salud
2004-2009	Comisión de seguimiento al plan nacional 2021
	Comisión Interpartidaria
	Comisión Multidisciplinaria (Anticrisis)
	Comisión Nacional de Modernización Laboral
	Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social
2009-2014	Acuerdo para la Sostenibilidad Fiscal de El Salvador
	Asocio para el Crecimiento
	Consejo Económico y Social de El Salvador
	Mesa Multisectorial
2014-2019*	Asambleas Ciudadanas
	Comité Consultivo de Inversión Privada
	Consejo consultivo ciudadano de seguimiento al plan quinquenal de desarrollo 2014-2019
	Consejo Nacional de Educación (CONED)
	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)
	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)
	Fortalecimiento al derecho de libertad sindical
	Grupo Consultivo de la Alianza para la prosperidad
	Mesa de cultura del "programa de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado interno."
	Mesa de diálogo con AMCHAM
	Mesa de diálogo con la ANEP- GOES
	Mesa de diálogo con la Comisión Intergremial para la facilitación del Comercio – CIFACIL
	Mesa de diálogo para la construcción
	Mesa del Café
	Mesa fiscal
	Pacto de Concepción de Ataco
Socialización del proyecto de presupuesto General de la Nación 2017	

* Información a julio de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2017) e información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.

Anexo 2. Espacios de diálogo democrático (2014-2019)*

Fecha de creación	Nombre	Institución que coordina	Instituciones que lo conforman	Número de reuniones sostenidas	Principales resultados
2015	Asambleas Ciudadanas	Secretaría de participación, transparencia y anticorrupción	Secretario de participación, transparencia y anticorrupción. Ministerio de gobernación y desarrollo territorial.	150	Conformación de 262 Asambleas ciudadanas municipales como espacios de diálogo permanente para tomar decisiones para el desarrollo territorial.
2016	Consejo consultivo ciudadano de seguimiento al plan quinquenal de desarrollo 2014-2019	Secretaría de participación, transparencia y anticorrupción	Personas delegadas de "Consejos Nacionales Temáticas o Sectoriales Asambleas ciudadanas departamentales y academia.	19	Elaboración de una metodología de monitoreo territorial a ocho indicadores priorizados del programa quinquenal. Ejercicio piloto de seguimiento territorial a indicadores priorizados.
2015	Socialización del proyecto de presupuesto General de la Nación 2017	Secretaría de participación, transparencia y anticorrupción	Secretaria de participación, transparencia y anticorrupción Ministerio de Hacienda, Banco Central de Reserva, y Asamblea Legislativa.	12	Creación de espacios de análisis ciudadana sobre el contenido del proyecto general de la nación.
2016	Mesa de diálogo con la ANEP- GOES	Vicepresidencia	CASALCO, ANDA, y Ministerio de Medio Ambiente.	10	Acuerdo estratégico con el sector construcción, con el cual se busca viabilizar proyectos de construcción por medio de la agilización de trámites por parte de la ANDA y permisos ambientales del MARN y se logró gracias a esto la activación de 147 proyectos en el área metropolitana.
2016	Mesa del Café	Vicepresidencia	Ministerio de agricultura, Vice ministerio medio ambiente, Ministerio de economía, BCR, y diputados.	6	Presentación de una ley transitoria para el establecimiento de condiciones financieras especiales para la reactivación financiera y productiva de caficultores con créditos en el sistema financiero nacional. Definición de una agenda de trabajo para la implementación de medidas de viabilicen las reactivación del sector

Fecha de creación	Nombre	Institución que coordina	Instituciones que lo conforman	Número de reuniones sostenidas	Principales resultados
2015	Mesa de diálogo con AMCHAM	Vicepresidencia	Ministerio de Trabajo Viceministerio para salvadoreños en el exterior INJUVE INSAFORP PROESA	20	Construcción y ejecución de un proceso de formación en inglés para 250 jóvenes que les permitiera ser contratados por los Call Center.
2014	Mesa de diálogo con la Comisión Intergremial para la Facilitación del Comercio - CIFACIL	Vicepresidencia	Viceministerio de economía PROESA	25	Se definió una agenda de 18 medidas para la facilitación del comercio. Además se abrieron espacios de diálogo para la mejora y simplificación de trámites. Las mismas sirvieron de insumo para el inicio de operaciones del Organismo de Mejora Regulatoria - FOMILENIO II.
2014	Mesa de diálogo para la construcción	Vicepresidencia	Ministerio de Medio Ambiente Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano ANDA	20	Se construyó una agenda de trabajo para agilizar una matriz de proyectos por un monto de \$1,400 millones para el quinquenio relacionadas a la tramitología y se dio seguimiento.
2014	Comité Consultivo de Inversión Privada	Vicepresidencia	MINEC Ministerio de Trabajo PROESA BCR	15	Se desarrolló una agenda para la atención de los temas de interés del sector privado, para la mejora del clima de negocios y la competitividad.
2015	Mesa de cultura del "programa de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos ocurridas en el contexto del conflicto armado interno."	Secretaría de Cultura	Secultura Registro de asociaciones civiles inscritas en el decreto 204/2013: Probusqueda, COREHIPAZ, COMADRES, CAMAFAC, CODEFAM, CDHES, CPDH, TUTELA LEGAL "MARIA JULIA HERNÁNDEZ, MINED.	9	Declaratorias de sitios de memoria históricas donde sucedieron masacres contra población civil: 14 declaratorias desde el año 2015 al 2017.

Fecha de creación	Nombre	Institución que coordina	Instituciones que lo conforman	Número de reuniones sostenidas	Principales resultados
2016	Fortalecimiento al derecho de libertad sindical	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	CONPHAS CSTS FESTRAPES FEASIES MPS	7	Discusión de un borrador de propuesta de reforma de 6 artículos del Código de trabajo relacionado al ejercicio sindical del derecho de libertad.
2015	Grupo Consultivo de la Alianza para la prosperidad	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	Secretaría técnica y de planificación Ministerio de Relaciones Exteriores MINEC Ministerio de Justicia Ministerio de Hacienda MOP MINED COMURES AMCHAM ANEP FUNDE FUSADES ASOMI Consejo Nacional para el crecimiento MODES Gobierno de los Estados Unidos BID Secretaría ejecutiva	10	Generar un espacio de interacción con diferentes sectores del país. Marco de funcionamiento del grupo consultivo. Formación de 5 subcomités Realización de foro de diálogo con sociedad civil. Alinear esfuerzos de los EE.UU con las prioridades nacionales. Iniciativa de un observatorio migratorio regional.
2016	Mesa fiscal	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia	Secretaría Técnica y de Planificación Ministro de Hacienda Ministra de Salud Diputada por la fracción del FMLN Diputados de ARENA	16 aprox.	Acuerdo marco para la sostenibilidad fiscal, desarrollo económico y fortalecimiento de la liquidez al Gobierno de El Salvador.

Fecha de creación	Nombre	Institución que coordina	Instituciones que lo conforman	Número de reuniones sostenidas	Principales resultados
2014	Consejo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CNSCC)	Secretaría de Gobernabilidad	Representantes del sector empresarial Iglesias COMURES Partidos políticos Profesionales en los temas de seguridad Medios de comunicación Representantes de distintas carteras de Estado FGR Ministerio de Justicia Ministerio de Gobernación Secretaría de Gobernabilidad y Comunicaciones Secretaría de participación Ciudadana Secretaría técnica y de planificación PDDH	46	Formulación del plan El Salvador seguro. Actividades del PESS focalizadas en 50 municipios. Estrategia de abordaje territorial. 26 planes municipales formulados y 24 en proceso. Financiamiento de acciones de los planes municipales con la Ley de Contribución Especial para la Seguridad Ciudadana y Convivencia. Conformación de la comisión de seguimiento y articulación de CNSCC. Creación del sistema de monitoreo y evaluación del PESS.
2015	Consejo Nacional de Educación (CONED)	Secretaría de Gobernabilidad	Representantes académicos Centros de pensamiento Iglesias ONG Partidos políticos Empresa privada Gremiales Sindicatos COMURES Profesionales del sector educación Medios de comunicación Instituciones de gobierno Cooperación internacional Organizaciones estudiantiles MINEC Ministerio de Gobernación Secretaría de Gobernabilidad Secretaría de cultura Ministerio de Hacienda MINSAL Secretaría técnica y planificación Secretaria de inclusión social Secretaría de participación ciudadana ISNA ISDEM INJUVE CONNA	23	Elaboración del plan El Salvador educado y entrega del plan educado al presidente Elaboración de una estrategia de divulgación para dar a conocer el plan. Mapa de cooperantes en el tema de educación. Entrega del plan a todos los centros educativos. Creación de la comisión de seguimiento y evaluación. Veintiséis acciones priorizadas por cada dirección departamental del MINED.

Fecha de creación	Nombre	Institución que coordina	Instituciones que lo conforman	Número de reuniones sostenidas	Principales resultados
2015	Pacto de Concepción de Ataco	OEA Y PNUD (Como mediadores)	Gobierno Partidos políticos		Pacto que contenía 10 compromisos que ayudarían a combatir la criminalidad; la conformación de un comité para la creación de un marco legal relativo a la prevención, readaptación, reinserción y rehabilitación; también acordaron estudiar la creación de un instituto de criminalística e investigación científica del delito, el acuerdo también planteaba la implementación del bloqueo de la señal telefónica al interior de los centros penales.
2016	Consejo Nacional de Sustentabilidad Ambiental y Vulnerabilidad (CONASAV)	Secretaría de Gobernabilidad	Sector académico Sector financiero Sector municipal Sector empresarial Sector de transporte Comunidad indígena Iglesia Partidos políticos Medios de comunicación social Organismos Internacionales y cooperantes Centro de pensamiento ONG en el área de sustentabilidad ambiental Expertos en el área de sustentabilidad ambiental MARN Ministerio de Agricultura Ministerio de Gobernación MINSAL Ministerio de hacienda MINED MOP CONAMYPE Viceministerio de cooperación para el desarrollo Viceministerio de transporte ANDA Consejo Nacional de Energía Secretaría de Gobernabilidad Secretaría de la presidencia Secretaría para asuntos de vulnerabilidad	14	Ocho mesas temáticas multisectoriales ejecutadas para la formulación del plan El Salvador sustentable. Diagnóstico ambiental de El Salvador. Borrador del plan El Salvador sustentable elaborado y alineado a las contribuciones nacionalmente determinadas, presentadas en la conferencia de París. Campaña PLANTATÓN acciones de reforestación. Recomendaciones sobre el contenido fundamental de la ley general de aguas remitidas a la Asamblea. Acuerdo sobre la prohibición de la minería metálica en el país.

* Información a julio de 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en FUSADES (2017) e información oficial proporcionada por la Presidencia de la República.