

ALGUNOS APUNTES SOBRE LA CONCERTACIÓN*

FERNANDO ROMERO B.**

El presente texto no pretende ser más que una reacción a la lectura de los trabajos que se presentan en esta publicación, en los que se trata de describir y analizar experiencias de concertación del desarrollo local y la intervención de las ONG en ellas.

Queremos intentar identificar algunos temas importantes para la discusión futura de las ONG en torno a este tema. Es necesario decir que muchos de los vacíos, las críticas o los cuellos de botella que identificaremos en las siguientes líneas tienen que ver también con el trabajo que realizamos. En ese sentido, somos parte del itinerario de las ONG que apuestan por un desarrollo local inclusivo y por la construcción de una institucionalidad democrática que coadyuve a ese proceso.

Queremos anotar que los trabajos que aquí se presentan muestran la diversidad de experiencias que, según los autores, pueden inscribirse dentro del término proceso de concertación. Bajo esta denominación encontramos desde iniciativas de articulación de ONG o de personalidades regionales hasta experiencias en las que se hallan involucradas municipalidades, organismos públicos descentralizados, empresas privadas, ONG y organizaciones sociales. En medio de esta diversidad, todos coinciden en explicarlas a partir de la necesidad de sumar esfuerzos para enfrentar situaciones específicas (El Niño, sequías, terremoto, programas de salud, etcétera) o para promover el desarrollo de manera sostenible.

En la primera, segunda y tercera parte de este trabajo se intenta presentar algunas ideas con respecto al sentido y la particularidad de los procesos de concertación. La cuarta parte está dedicada a plantear la necesidad de ocuparse de la opinión pública local. En la última se propone una suerte de agenda de discusión.

* En: *ONG, concertación y desarrollo local*. Mariano Valderrama editor. Lima: CEPES, Alor, 1999

** Sociólogo, Asociación de servicios Educativos Rurales (SER).

LA CONCERTACIÓN: ¿MÉTODO, PROCESO O ESTRATEGIA POLÍTICA?

La lectura de los distintos trabajos genera un sentimiento contradictorio: por un lado, una sensación familiar (emparentado y formando parte de una corriente preocupada por actuar democrática y eficazmente en el espacio local), ya que en todos los textos la concertación aparece como una apuesta estratégica, no sólo en el sentido de su temporalidad sino por la importancia que se le atribuye en el logro de resultados. Por otro, el de una gran duda, debido al uso indiscriminado y poco claro del término concertación, aplicado para describir tan disímiles y diversas experiencias, algunas de las cuales en otros tiempos habrían sido denominadas de otra manera¹, pero particularmente por el uso, en algunos casos, desconectado de la política.

El problema no es de palabras, así como tampoco se pretende que todos pensemos o actuemos de la misma manera. Más bien se propone establecer una relación explícita entre el contexto social y político actual (local y nacional), entre los actores² concretos, los retos que toca enfrentar y la concertación. ¿Por qué hablamos hoy de concertación y no lo hicimos hace diecinueve años? ¿Qué amenazas o debilidades no hemos podido sortear que requieren de esta estrategia para hacerlo? ¿Qué oportunidades no hemos sabido aprovechar o qué fortalezas se han desperdiciado? ¿Cuál es la novedad que hace pertinente esta propuesta? ¿Es una estrategia de repliegue que expresa una suerte de encerramiento en lo local o, por el contrario, es una apuesta por nuevas formas de acción local (más democráticas, más propositivas, más eficaces) que buscan tener impacto en el escenario nacional?

Esta última pregunta nos lleva a otra dimensión que requiere ser planteada a la hora de acercarse a la concertación. ¿Es un método, un proceso social y político o una

¹ Mas allá de los nombres de estas experiencias (coordinadoras, federaciones, comités de lucha, frentes de defensa, consorcios, red o asociación), se trata de identificar los objetivos, los actores o los grupos involucrados, los métodos y las formas de relación para mostrar sus particularidades en relación con formas organizativas pasadas que utilizaron estas mismas denominaciones. El uso poco preciso, por ejemplo, lleva a que se pierda la especificidad y el aporte que supone la estrategia denominada “asocio”. Citando a Ruíz, “asocio” sería una modalidad de trabajo a través de la cual se responsabiliza de una determinada acción a la institución con mayor presencia o con mayor conocimiento de la zona y, por tanto, con mayores posibilidades de realizar efectiva y eficazmente las actividades.

² El término actores es usado también sin mucha precisión: para ser actor local ¿se requiere reunir determinadas condiciones?

propuesta política de gestión democrática del desarrollo? Javier Azpur plantea que debemos entenderla como “un proceso social y político en el cual confluyen actores e intereses diversos y, en algunos casos, contrapuestos” y propone que es necesario dejar de lado una visión, presente en las ONG, que la identifica como una metodología³. Conuerdo con Azpur en la necesidad de entenderla como un proceso que persigue la interrelación de actores y la construcción de consensos. Sin embargo la consecución de este objetivo requiere de procedimientos y estrategias, de espacios concebidos y diseñados de tal modo que permitan procesar adecuadamente los conflictos y las diferencias y, sobre todo, generar sinergias y obtener resultados que den legitimidad al proceso no sólo entre los actores más comprometidos sino ante el conjunto (o la mayoría) de la ciudadanía, en la medida que ella experimente que, a través de ese proceso, se expanden sus capacidades.

Desde esa visión coincido con Jaime Joseph en su insistencia a la hora de proponer la concertación como parte del proceso de democratización en la perspectiva del desarrollo humano. Relacionar proceso, método y propuesta permitiría que la concertación no se redujera a una técnica a ser aplicada en los trabajos de las ONG, en cualquier lugar y circunstancia, sin tener en cuenta las características y la lógica de los actores y grupos concretos⁴.

La concertación, del mismo modo que palabras como democracia, ciudadanía, actores, enfoque de género, desarrollo local, etcétera, se convierte por momentos en un término casi mágico, que aparentemente permitiría obviar la información empírica, las descripciones más detalladas y los análisis más rigurosos. Como si su sola mención permitiera que todos entendiéramos de qué se trata el asunto.

³ Es una de las maneras de proponer el asunto, desde el CESS de Lambayeque, donde la concertación es una propuesta metodológica institucional. En cambio, Ruiz formula el planeamiento como un método técnico-político en la medida que en el proceso de planificación se expresan relaciones de poder y se toman acuerdos a partir de la negociación.

⁴ Por ejemplo, sería interesante preguntarle a Maximiliano Ruiz, por qué no analiza como una experiencia de concertación la iniciativa del CTAR (que él menciona y sobre la cual se ocupa en otra publicación) que promueve el planeamiento estratégico regional, a través del Consejo de Coordinación Interinstitucional y Multisectorial, donde participan alrededor de 60 instituciones públicas y privadas, al cual han sido convocadas las dos experiencias de concertación regional que Ruiz describe en su trabajo.

Queremos llamar la atención sobre la ausencia de una reflexión abierta y una mayor discusión alrededor de temas como la concertación y sus consecuencias respecto de las concepciones, las orientaciones y la acción de las ONG y de los demás involucrados. La mayoría de publicaciones sobre los procesos de concertación son descripciones complacientes con lo que se hizo, se presta poca atención a las debilidades y, si se las menciona, no se las analiza. Menos aún se hace referencia detallada a los conflictos que existen durante los procesos de concertación. Por ello, muchos trabajos tienen limitaciones para convertirse en un instrumento que permita analizar rigurosamente la realidad y hacer mejor las cosas. Sin lugar a dudas hay excepciones que también están presentes en esta publicación.

Romeo Grompone (1998), con su acostumbrada actitud crítica, plantea una serie de cuestionamientos sobre algunos de los procesos que han sido referentes para quienes hemos promovido iniciativas de concertación. Interesa resaltar en este caso uno de ellos: Grompone cuestiona una manera de acercarse a la concertación como una especie de guión preestablecido, en el cual la incertidumbre, propia de la acción colectiva y de la interacción de los grupos o actores sociales, ha sido obviada. En vez de intentar reducir o prevenir su influencia negativa a través de un conocimiento más riguroso de los intereses y las lógicas de los actores y grupos sociales presentes en un espacio determinado y de las interrelaciones entre ellos, se optaría por definir a priori y normativamente los intereses y comportamientos adecuados de los actores. En ese sentido propone que entre los impulsores de la concertación, ésta es concebida, antes que como un objetivo a alcanzar, como un punto de partida basado en una suerte de aceptación unánime de la necesidad de promover el bien común. La concertación como un proceso complejo (y permanente) de negociación de intereses, que requiere de espacios de interlocución públicos, no existe.

Particularmente en el trabajo sobre Ilo se vislumbra una perspectiva diferente a la criticada por Grompone: el conflicto ambiental con la Southern, el tratamiento del mismo y los resultados obtenidos muestran una manera de concebir la concertación “como resultado de un complejo proceso de presión, negociación, cabildeo, confrontación, acuerdo y diferenciación”. En la misma perspectiva se halla el reconocimiento de las diferencias existentes entre la municipalidad de Ilo y la ONG Labor con relación a la instalación de una planta de carbón en la provincia que, en principio, está llevando a la “construcción de una nueva visión compartida de Ilo, sobre

la base de la afirmación de sus propias identidades institucionales”. No es usual en este tipo de trabajos reconocer la existencia de diferencias entre actores aliados que, además, sean aceptadas como legítimas y, menos aún, plantear públicamente la negociación como una manera de resolverlas y establecer nuevos acuerdos⁵.

LAS DIFERENTES MODALIDADES DE LA CONCERTACIÓN

Una manera de avanzar en la discusión sobre el tema es realizar una suerte de clasificación de las experiencias expuestas en esta publicación según los actores o grupos comprometidos, por las funciones que cumplen y por su duración:

Según los actores o grupos comprometidos:

- Experiencias en las que se encuentran personalidades y/o diversas instituciones, sean públicas o privadas, que buscan sumar esfuerzos para cumplir un determinado objetivo. La población aparece principalmente como beneficiaria. Son formas de organización que se emparentan más con lo que sería un consorcio o una coordinación de instituciones.
- Hay otras experiencias donde confluyen diversas instituciones y donde las organizaciones sociales o la ciudadanía tienen una presencia no sólo como beneficiarias, sino que intervienen en la negociación, en la toma de decisiones y/o en su ejecución.

Por las funciones que cumplen se distinguen:

⁵ Esta manera de formular las relaciones (las legítimas diferencias entre actores por la adquisición y el mantenimiento de liderazgos) es diferente a la que Grompone encuentra en el discurso dominante sobre concertación, en el que las diferencias entre ONG y autoridades municipales serían entendidas como la oposición entre agentes de desarrollo y caudillos, en las que un actor aparece “cargado de todas las virtudes (el supuestamente comprometido con el desarrollo) y otro empeñado en poner obstáculos a la imagen objetivo que se propone” (p. 215).

- Aquéllas que son espacios de negociación, interlocución y de elaboración de propuestas.

- Aquéllas que asumen la responsabilidad de ejecutar proyectos y propuestas.

Por su duración:

- La concertación es entendida como proceso de resolución de conflictos que requiere de intervenciones de larga duración o intervenciones de carácter más integral y permanente (diseño y ejecución de planes de desarrollo estratégico).
- La concertación se realiza en función de llevar adelante acciones puntuales y su vigencia depende de la conclusión de obras o proyectos.

Finalmente, López y Failoc hacen referencia a que en Ilo existe un “sistema de gestión concertada” que, además de combinar varias de las modalidades antes expuestas, de acuerdo a las características propias de la situación que se trate, considera diferentes estrategias de intervención dirigidas a hacer posible la existencia de la nueva institucionalidad y la obtención de resultados haciendo un uso racional de los recursos existentes.

¿PARA QUE UNA ESTRATEGIA DE CONCERTACIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL?⁶

⁶ Es interesante la manera cómo define Grompone concertación. Ella supondría la “integración de diversos actores en sistemas de negociación y en la conformación de agendas públicas, circunstancia que requiere que cada uno de los intervinientes se reconozca como participante social y político legítimo. Estas pautas de comportamiento se expresan en garantías mutuas en relación con los derechos y los intereses considerados mínimos y vitales por las partes respectivas” (p. 217).

Por su parte, Távora (1999) define la concertación para la gestión del desarrollo como “un proceso político institucional que tiene por finalidad involucrar a los principales actores en la formulación y ejecución de planes de desarrollo y políticas públicas a nivel local”

A partir de la experiencia de algunas autoridades municipales interesadas en promover procesos de concertación y del conocimiento de la situación de sus jurisdicciones, la concertación aparece como una manera de hacer posible la gobernabilidad democrática sobre un determinado territorio.

Hemos encontrado autoridades efectivamente identificadas con sus ámbitos, con una clara vocación modernizadora, y conscientes de las limitaciones que producen la desconfianza, la escasez de recursos, la dispersión y la cantidad de pedidos y presiones, las distancias y discriminaciones socioculturales, la diversidad de intervenciones públicas, la desintegración sociogeográfica de su jurisdicción, la debilidad de la inversión privada, las formas tradicionales de gestión y de organización municipal, así como la debilidad del capital social. Todos estos factores atentan contra la posibilidad que la municipalidad, en su condición de institución estatal, dirigida por autoridades elegidas democráticamente, pueda ejercer el gobierno en el ámbito que le corresponde⁷.

Desde esta situación de múltiples precariedades, la concertación se proponía como una estrategia política promovida principalmente desde las municipalidades a fin de crear las condiciones para realizar una gestión democrática local, basada en el establecimiento de alianzas entre diversos grupos y actores, en el interés por fortalecer la capacidad de interlocución de los sectores y actores sociales más débiles, así como en la construcción de espacios públicos de deliberación, que permitieran la elaboración negociada de visiones compartidas de desarrollo y la definición de los diversos roles y responsabilidades de quienes se vinculan en el proceso. De alguna manera, el proceso de planeamiento vinculado a algunas estrategias de concertación pretendía ser uno de los instrumentos para hacer posible el espacio de negociación y de establecimiento de acuerdos.

Sin lugar a dudas, esta estrategia no puede tener base sólo en la identificación de las precariedades, sino también en la existencia o no de determinadas circunstancias favorables a un proceso como éste. En ese sentido, hemos identificado las siguientes:

⁷ En algunos casos hay que considerar también la presencia de las Fuerzas Armadas que asumieron el control político militar, con las consecuencias por todos conocidas que esto tuvo en relación con el régimen democrático.

- Existencia de formas previas de coordinación interinstitucional.
- Interés creciente, particularmente de las poblaciones rurales, por acceder a los recursos de las municipalidades para satisfacer demandas de urbanización y reconocimiento.
- Incremento de la movilidad de la población rural.
- Incremento de la presencia del Estado y de su inversión.
- Mayor presencia y cobertura de medios de comunicación local y nacional.
- Cambio en la composición social, generacional y profesional de las autoridades municipales.
- Mayor presencia pública de la mujer.
- Cambio en la concepción tradicional del papel de la municipalidad.

Desde la perspectiva de la gobernabilidad democrática, una estrategia como esta buscaría:

- Reducir la sobrecarga de demandas y ordenarlas, a partir de su negociación, en función de su impacto en la generación de procesos de desarrollo y de sinergias.
- Construir redes de cooperación.
- Reducir el uso discrecional de los recursos públicos.
- Fortalecer una presencia más ciudadana de la población (reconocimiento de la legitimidad de su presencia, más propositiva e incremento del capital social).
- Aumento de los recursos económicos y uso más eficaz de los mismos.
- Avanzar en la generación de una identidad colectiva (combatir las discriminaciones sobre la base de la construcción de sentidos socialmente vinculantes).
- Fortalecer la legitimidad de la municipalidad en su condición de orientador y articulador del desarrollo local.

La mayoría de trabajos muestra, sin hacer alusión al tema de la gobernabilidad, cómo las experiencias de concertación colaboran en esa perspectiva. La insistencia en la ampliación del impacto, el incremento de los recursos, su utilización más racional, el establecimiento de redes de cooperación, la obtención de resultados, la aplicación de algunos instrumentos de gestión modernos y la construcción de una visión de conjunto son elementos que se orientan en esa dirección.

Sin embargo son pocos los trabajos que analizan si se logró agregar y priorizar intereses y cómo se hizo; cuán compartida es la visión de desarrollo elaborada, si se han incorporado y fortalecido los sectores sociales más débiles, si existen procesos de fortalecimiento de nuevas formas de interactuar entre los actores distintos del clientelismo y el patrimonialismo, si existen espacios públicos donde sea posible negociar y deliberar, si se han diseñado procedimientos de toma de decisiones, reglas de juego más democráticas y si éstas son respetadas por los actores.

Es necesario también identificar algunos peligros. Desde lo que conocemos, encontramos que la concertación puede expresar o producir una estrategia que, en vez de "abrir la cancha", lo que consigue es acortarla en la medida que detrás de un aparente discurso democrático existe en realidad un afán de subordinar cualquier iniciativa a la lógica municipal o, para ser más explícitos, la actuación del alcalde. Conocemos casos en los que se han debilitado iniciativas ciudadanas porque no se vinculaban a la lógica del alcalde concertador⁸.

Por eso, plantearnos una lectura de la concertación desde la preocupación por la gobernabilidad democrática supone preguntarse si ella permite efectivamente democratizar el uso del poder en el nivel local y si ha permitido acrecentar el poder de todos y cada uno de los involucrados⁹. ¿Quiénes participan en la toma de decisiones?, ¿sobre qué aspectos públicos decide la gente?, ¿cuáles son responsabilidad exclusiva de la autoridad municipal? Al respecto hemos encontrado experiencias frustradas, debido al temor de los alcaldes de perder el poco poder del que gozaban, al no

⁸ En ese sentido, no basta tomar en cuenta si el alcalde o la municipalidad están o no presentes en estas experiencias.

⁹ Un poder que permitiría negociar en mejores condiciones en el ámbito regional, nacional e internacional.

constatar cuál era el nuevo poder que ganaban (o podían ganar) con una estrategia como ésta.

Lo anterior nos lleva a preguntarnos sobre la relación que existe entre el proceso de democratización de las relaciones entre los distintos actores y grupos y la democratización interna de cada uno de ellos. ¿Qué consistencia tiene un proceso de concertación en el marco de actores y sectores poco democráticos? En ese sentido cabe preguntarse por la existencia y las características del equipo político que dirige la municipalidad: por el tipo de relaciones entre el alcalde y los regidores: por la manera cómo se toman las decisiones en la municipalidad, en el marco de una legislación municipal profundamente “alcaldista” y una costumbre muy arraigada de compadrazgo, caciquismo y caudillismo. Esas preguntas pueden extenderse hacia los demás actores.

Del mismo modo, desde la perspectiva por lograr avances en la agregación de intereses en el ámbito local y en la construcción de una identidad colectiva, conviene preguntarse por la lógica de los líderes y las organizaciones sociales en el marco de los procesos de concertación, y las formas cómo dan legitimidad a su papel de representantes o de intermediarios entre “sus bases” y los diversos organismos públicos y privados con los que se relacionan. En este terreno, ¿es posible diferenciar lógicas y comportamientos según tipos de organización?

Por otro lado conviene señalar que, en algunos casos, las municipalidades han promovido la formación de nuevas formas de organización. En el caso de Ilo, los denominados comités de gestión. En la provincia de Espinar, en el departamento del Cusco, los comités de supervisión de obras. Es importante prestar atención a estas experiencias, en la medida que la acción desde la municipalidad y desde los procesos de concertación puede colaborar efectivamente a fortalecer organizaciones sociales, establecer relaciones entre ellas y colaborar a construir sociedad.

LA CIUDADANÍA Y LA OPINIÓN PÚBLICA. LA INFORMACIÓN: UN CUELLO DE BOTELLA

Los medios de comunicación son actores prácticamente ausentes de las experiencias de concertación aunque, en los últimos años, han incrementado su presencia e influencia no sólo en el ámbito nacional sino también local. La referencia a ellos no es importante únicamente por el rol de apoyo u oposición que pueden jugar respecto de los procesos de concertación y de gestión municipal, sino en la medida que su presencia pone de manifiesto la posible existencia de una opinión pública y de diversas corrientes de opinión que pueden ser favorables, desfavorables o no tener ninguna postura frente a los procesos y las experiencias que motivan estos trabajos.

Tomando en cuenta experiencias como las de Piura, Ilo, Cajamarca, Caylloma y Cusco, que aspiran a influir de manera decisiva en procesos de larga duración, en ámbitos provinciales o regionales, el tema de los medios y de la opinión pública resulta relevante, más aún si se constata que las organizaciones sociales, incluso en su momento de mayor fortaleza, no son necesariamente un medio a través del cual es posible relacionarse con toda la población.

Sin lugar a dudas, uno de los cuellos de botella más importantes en los procesos de concertación es la desinformación de la mayoría de la población sobre la finalidad y las acciones de la concertación, tal como señala Azpur en el caso del Cusco. Ello se hace evidente porque estos procesos involucran principalmente a autoridades, funcionarios públicos, profesionales de ONG y, a lo mucho, a líderes y miembros de organizaciones sociales. No cuestionamos esto; por el contrario creemos que estos procesos en realidad combinan formas de democracia directa y de representación e intermediación que consideramos totalmente pertinentes. Lo que no existe es un vínculo con el ciudadano y la ciudadana comunes y corrientes, que son la mayoría.

Ruiz plantea como un reto una estrategia más agresiva de difusión de las propuestas de las experiencias de concertación regional. Asimismo, menciona la “falta de canales que permitan dar cuenta a la ciudadanía local de la gestión en marcha”.

Para Marquina, la presencia en medios es parte de una estrategia hacia fuera de la provincia. Sin embargo, luego señala que un factor desfavorable para el proceso ha sido la “poca identificación que tiene la población con el contenido del plan, lo que resulta de no haber cumplido con la etapa de difusión en el plano provincial...”

Ambos afirman el problema como un asunto de ida, que sin lugar a dudas es muy importante, mas no lo consideran un asunto de ida y vuelta, lo cual requiere de medios y estrategias que permitan recoger o conocer las expectativas de quienes habitan en un determinado territorio.

La manera como López y Failoc definen la visión de futuro, como sintetizadora de una propuesta movilizadora y convocante de carácter masivo, es muy interesante, pero no queda claro cómo es que ella resulta del diálogo con la ciudadanía. Tampoco se hacen evidentes los mecanismos que permiten que esa visión se “haga carne” en la opinión pública. En la misma dirección se hallan nuestros interrogantes con respecto a la afirmación sobre el cambio de los “modelos mentales” de la población, hacia una visión positiva y actitudes favorables que permitan su viabilidad.

El punto nos parece absolutamente pertinente en la medida que existen muchas experiencias de gestiones locales muy interesantes que son derrotadas electoralmente ante la sorpresa de muchos de nosotros. Creemos que no basta hablar de confusión o de manipulación para entender estas situaciones¹⁰.

¿A QUIÉN Y EN QUÉ FORTALECER?

Una de las limitaciones de los trabajos es el escaso análisis de los actores comprometidos en los procesos. En términos generales, podemos partir de la afirmación que en la mayoría de casos, casi todos los actores presentes en el ámbito local son precarios (o que en el inicio de los procesos de concertación lo fueron)¹¹,

¹⁰ Al respecto es muy sugerente el ensayo de Norbert Lechner sobre Chile, en el que el autor demuestra cómo a pesar de los logros obtenidos en ese país en la reducción de la pobreza y el desempleo y el reconocimiento de los chilenos de una mejoría con relación al pasado, existe un profundo malestar de desconfianza e inseguridad. Lechner afirma que estos avances son incompletos en la medida que “no contempla(n) a los sujetos, sus motivaciones y aspiraciones, sus miedos y deseos, sus sentimientos y afectos. Es una modernización que avanza a espaldas de las personas y que, por tanto, aparece como un fin en sí mismo”

¹¹ Marquina, para el caso de Caylloma, inicia su texto resaltando la “débil situación de la institucionalidad”, incluida la municipalidad provincial.

incluidos los organismos públicos descentralizados¹². Esta situación pondría de manifiesto la ausencia o debilidad de gran parte de grupos sociales, económicos y/o políticos locales con capacidad de construir y liderar propuestas de desarrollo, así como para establecer relaciones más consistentes y estables.

En medio de esa situación, las municipalidades y las ONG aparecen como los actores que cuentan con mayores posibilidades de generar procesos de articulación y de gestión compartida. En medio de la precariedad se convierten en los pilares del proceso¹³.

Por todo ello, los procesos de concertación posiblemente se promuevan, en primer lugar, como una forma de superar progresivamente esta precariedad organizativa, institucional y política y no sea casual que quienes están detrás de ellos sean las ONG o las autoridades municipales, antes que las organizaciones sociales, en la medida que por su ubicación, actividad o función tienen la posibilidad de tener una visión más panorámica de la situación. Como señala Azpur “(las ONG) han comprendido la importancia de la construcción de un tejido de relaciones en el ámbito local para garantizar el desarrollo y la viabilidad de sus iniciativas de promoción del desarrollo”. Por su parte Ruiz, al referirse a las municipalidades, menciona su “enorme potencial [...] democratizador de la sociedad local”. Por el contrario, cuando se produce el distanciamiento entre ONG y municipalidad los procesos tienden a debilitarse, tal como sucedió en Caylloma entre 1997 y 1998.

Los trabajos muestran que, a pesar de las debilidades, las experiencias de concertación resultan un avance importante en la perspectiva de la gestión del desarrollo local. Sin embargo, en la mayoría de casos, aún hay camino por recorrer para afirmar que se trata de experiencias sostenibles, que se sustentan en la existencia de espacios de negociación estables, en los que pueden intervenir de manera efectiva los diversos actores y grupos presentes en el ámbito local.

¹² Ruiz afirma que «las instancias sectoriales del Estado en el nivel regional tienen muy poca capacidad de decisión y de comprometerse para poner en práctica los consensos generados». Marquina identifica la misma debilidad.

¹³ Marquina sostiene Para el caso de Caylloma que “el carácter permanente de la institución municipal convierte su liderazgo en una condición indispensable para asegurar la continuación del proceso”.

Partiendo del interés por el fortalecimiento de estas experiencias, pensamos que se sobrecarga la explicación de las debilidades de los procesos en la dificultad de las organizaciones de trascender lo inmediato, en su débil representatividad o en la política asistencialista promovida desde el gobierno central o local. ¿No eran acaso rasgos presentes en la realidad cuando los procesos se iniciaron? Si la respuesta es positiva, ¿no se trataría, más bien, de analizar los límites que han tenido las estrategias de fortalecimiento de actores, de “construcción de sociedad” y de transformación del tipo de relaciones entre Estado y sociedad que han puesto en marcha las ONG, las municipalidades y las propias organizaciones, buscando enfrentar estas debilidades y amenazas?¹⁴.

Si han existido estrategias en este sentido y no han logrado actuar eficazmente, la debilidad que hay que superar se halla en el tipo de objetivos y en las acciones que se diseñaron para llegar a ellos. O, como sostiene Mariano Valderrama, ¿carecen las ONG de una estrategia de desarrollo de la organización popular?

En este punto conviene preguntar si además de enfrentar la situación de las organizaciones sociales y la ausencia o precariedad de los nuevos liderazgos sociales, es necesario prestar atención especial también a las lógicas que se hallan detrás de las relaciones entre los distintos involucrados en los procesos de concertación, así como las de aquéllos que optan por no incorporarse, las que se convierten en obstáculos para la democratización y la modernización de la sociedad y del Estado y las condiciones del contexto que influyen en su reproducción.

¿Es posible fortalecer estos procesos de concertación con municipalidades que no han logrado culminar el tránsito de ser instituciones administradoras de servicios a promotoras del desarrollo, lo cual supone asumir nuevos roles y capacidades técnicas y políticas? ¿Es posible producir este tránsito, sin que existan alianzas claras y estables en la municipalidad, y entre ella, las ONG y otras instituciones?

Pensamos que se requiere una estrategia multidimensional que exprese un acuerdo mínimo entre los actores involucrados en los procesos de concertación, de

¹⁴ Por ejemplo, en el caso de Piura sería muy interesante analizar los resultados de la estrategia que utiliza el planeamiento como un instrumento para preparar el tejido institucional de base

transformación progresiva de algunos aspectos básicos vinculados con métodos y puntos de partida en la medida que éstos podrían estar siendo en la actualidad más tecnocráticos que políticos¹⁵.

Sin ningún afán de proponer algo acabado, a continuación se presenta un listado de temas y de estrategias a considerar:

- 1.- Es necesario profundizar en el análisis y la discusión sobre el sentido, los límites y los logros de los procesos de concertación, prestando atención a su complejidad (método, proceso y propuesta):
 - Particularmente interesa poner atención en la identificación de los conflictos y de las estrategias para tratarlos, así como en la renovación o el fortalecimiento de prácticas democráticas y el desarrollo de capacidades de negociación, de elaboración de propuestas y de cooperación.
 - Interesa realizar un seguimiento a los grupos políticos que promueven estos procesos. De especial importancia sería conocer más el perfil de las autoridades y sus vínculos con la sociedad local y nacional, así como los procesos de toma de decisiones y la definición de prioridades que se realizan respecto de la gestión municipal. Convendría identificar los cambios producidos en las características de estas autoridades en relación con las autoridades municipales de décadas anteriores.
 - Habría que prestar atención a la existencia de opiniones públicas locales, identificando sus características, la manera cómo se conforman y los temas que las movilizan, así como identificar la presencia de redes sociales.

¹⁵ En la lógica expuesta por Lechner y presente en el texto sobre Ilo, antes que el resultado final puede que importe más el aprendizaje generado, la interacción, el reconocimiento y la satisfacción de la gente. Por momentos, algunos perdemos de vista esos aspectos, al contraponerlos a la búsqueda de soluciones coherentes, diseños adecuados, formulaciones precisas y relaciones puras.

- Se requiere identificar en cada experiencia los procesos de desarrollo promovidos o fortalecidos, su impacto y sostenibilidad.
- Analizar el actual impacto regional y nacional de las experiencias de concertación y su posible proyección.

2.- En cuanto a estrategias se requiere:

- La capacitación y formación de los diversos líderes, autoridades, grupos y actores alrededor de aspectos como la deliberación, las estrategias de negociación, de pensamiento, planeamiento estratégico y de gestión democrática que permitan crear condiciones más favorables para la discusión y definición de objetivos institucionales, el establecimiento de alianzas y de procesos de cooperación, la promoción de espacios públicos de deliberación, la creación de reglas y la generación de confianza entre grupos y actores.
- El fortalecimiento de los equipos de gobierno y gestión municipal, capaces de promover procesos de modernización y democratización de la gestión y la estructura municipal, con un conocimiento básico de su jurisdicción y de las oportunidades existentes¹⁶. La elaboración de planes operativos anuales de manera participativa, la incorporación en el presupuesto municipal de los proyectos y las actividades promovidas por los procesos de concertación. El diseño de procesos de descentralización submunicipal que acerquen la municipalidad a la población rural (por ejemplo, la creación de municipalidades de centros poblados menores con funciones precisas y con recursos).
- Mejorar nuestro conocimiento sobre el espacio local, sobre las redes y los intercambios socioeconómicos culturales que se producen dentro y fuera de ese espacio.

¹⁶ Las distintas actividades de capacitación en planeamiento que hemos realizado con autoridades y funcionarios municipales nos han permitido constatar la profunda debilidad presente para identificar las fortalezas y las oportunidades existentes. Esto tiene que ver con una manera de ver la realidad, así como también con el poco conocimiento de los recursos existentes en la jurisdicción, especialmente los humanos, y con la desinformación sobre lo que sucede o sobre lo que se necesita afuera.

- La atención a una gestión pública transparente, como una condición necesaria para superar la desconfianza existente. Como propone Ruiz, se busca “disminuir la corrupción administrativa, el clientelismo [promoviendo] un esfuerzo moral de recuperación de dignidades...”
- Diseñar estrategias flexibles de fortalecimiento democrático y constitución de formas organizativas en el ámbito social. Retomar la idea en la que se basan experiencias como las de los comités de gestión en Ilo o los comités de fiscalización de Espinar.
- La atención a una definición mínima, concertada, muy clara, de roles y funciones de los diversos actores involucrados en los procesos de concertación, que permita generar procesos de cooperación y complementación y reduzca los niveles de desconfianza existente.
- El diseño de una estrategia comunicativa que permita vincular los procesos de concertación a la opinión pública local, generando diversos espacios de encuentro y deliberación pública que retroalimenten el proceso en la medida que se conocen de cerca las expectativas de la ciudadanía.
- La construcción de alianzas estratégicas que permitan que las experiencias tengan capacidad de impacto y negociación en el ámbito regional y nacional. El impulso a las asociaciones de municipalidades o la promoción de encuentros periódicos de las experiencias de concertación se ubica en esta perspectiva.

Me parece importante retomar la idea del “sistema de gestión concertada” que López y Failoc explican. Ella permite mostrar que el proceso de concertación supone un esfuerzo e iniciativa multidimensional, que no se agota en la existencia de una forma organizativa, por más consistente que ella sea en determinado momento. Sin lugar a dudas, este sistema es expresión de un proceso que trasciende una sola gestión.

BIBLIOGRAFÍA

Grompone, Romeo (1998): "La descentralización y el desprecio de la razón política"
en: *Descentralización y gobernabilidad*, Lima, CIPCA-IEP.

Lechner, Norbert (s/f): "Modernización, malestar y gobernabilidad", mimeo.

Távora, Gerardo (1999): *Concertación y gobierno local. La Mesa de Concertación de la provincia de Huanta*, Lima, SER.