



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

I L P E S

DOCUMENTO DE TRABAJO

PROCESO DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADO: UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

(ESTUDIOS DE CASOS EN BOLIVIA, CHILE Y PERÚ)

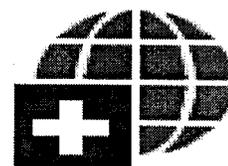
Chantal Nicod

ILPES



NACIONES UNIDAS
CEPAL

COSUDE



AGENCIA SUIZA PARA EL
DESARROLLO
Y LA COOPERACIÓN

Distr.
RESTRINGIDA

LC/IP/R.210
01 de septiembre de 1999

ORIGINAL: ESPAÑOL

**PROCESO DE CONCERTACIÓN PÚBLICO-PRIVADO:
UNA OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO
ECONÓMICO LOCAL**

(ESTUDIOS DE CASOS EN BOLIVIA, CHILE Y PERÚ)

INDICE

Prólogo	iii
Presentación	v
Primera parte : Marco conceptual	1
1. Escenarios para la concertación público- privado.....	3
1.1. Reforma del Estado	8
1.2. Cambios en la sociedad civil.....	8
1.3. Crisis de la sociedad política.....	12
1.4. Crisis de los movimientos sociales.....	14
2. Desafíos e implicaciones en la relación Estado – Sociedad civil.....	17
2.1. La construcción de la gobernabilidad.....	19
2.2. La construcción de la ciudadanía.....	20
2.3. La construcción de lo público – privado	21
2.4. La construcción de la democracia	23
2.5. La construcción de la participación	27
Segunda parte: diseño de la investigación	31
1. El enfoque en la investigación	33
2. Las preguntas que conducen el estudio	34
3. El aporte de la investigación.....	35
4. Metodología	35
4.1. Revisión de información.....	35
4.2. Recolección de información en terreno.....	35
4.3. Análisis y sistematización	36
4.4. Consultas.....	36
4.5. Publicación	36
4.6. Difusión.....	36
5. Criterios para la selección de los casos.....	36
6. Contenidos de los casos	38
6.1. El contexto.....	38
6.2. Los actores	38
6.3. El proceso.....	38
Tercera parte: estudios de casos	39
1. Bolivia	41
1.1. El contexto para la construcción de alianzas en el nivel local.....	41
1.2. Los casos en Bolivia	46
a) el crédito en Concepción	46
b) el puente de Porongo.....	53
c) el matadero de Yapacani	57
2. Perú	63
2.1. El contexto para la construcción de alianzas En el nivel local.....	63
2.2. Los casos en el Perú	70
a) el parque industrial de VES.....	70
b) la mesa de concertación de Cajamarca: su eje “producción y empleo”... 77	
3. Chile.....	85
3.1. El contexto para la construcción de alianzas en el nivel local.....	86
3.2. Los casos en Chile	90
a) La corporación de desarrollo en Huechuraba	90
b) El programa de repoblamiento de Santiago.....	95

Cuarta parte: lecciones aprendidas	101
1. Identificando los procesos de concertación y las alianzas construidas	103
1.1. El instrumento	103
1.2. La aplicación del instrumento	104
2. Respondiendo las preguntas	107

Lista de recuadros

Recuadro 1 Tensiones en el ajuste estructural en América latina: asignación vs distribución	3
Recuadro 2 Reformas de la primera y segunda generación	6
Recuadro 3 Características y diferencias de la DR y DP	24
Recuadro 4 Los grados de la participación ciudadana	28
Recuadro 5 Los cambios planteados en 1994	43
Recuadro 6 Elementos centrales de Concepción	49
Recuadro 7 La reformas municipales en Chile	88

Lista de gráficos

Gráfico 1 Modernización del Estado	3
Gráfico 2 Los nuevos escenarios para la construcción de alianzas	16
Gráfico 3 Roles del gobierno municipal	17
Gráfico 4 Tiempo de la democracia representativa y de la democracia Participativa	25
Gráfico 5 La lógica del tiempo político	26

Abreviaciones

ACHM	Asociación chilena de Municipalidades
AMPE	Asociación peruana de Municipalidades
ASOPLE	Asociación de los productores de leche
CDS	Corporación para el desarrollo de Santiago
CEDETI	Centro de tecnología intermedia
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CORFO	Corporación de fomento de la producción
COSUDE	Agencia Suiza para el desarrollo y la cooperación
DC	Demócrata cristiano
FADES	Fundación Alternativas de desarrollo
FDC	Fondo de desarrollo campesino
FNDR	Fondo de desarrollo regional
FONCOMUN	Fondo común nacional
GTZ	Agencia de cooperación alemana
LOM Ley	Orgánica de Municipalidades
ONG	Organización no gubernamental
PADER	Proyecto de promoción al desarrollo económico rural
PROFO	Programa de fomento
PYMES	Pequeñas y medianas empresas
SECLAC	Secretaría comunal de planificación
SEREMIS	Secretarías regionales ministeriales
UDI	Unión demócrata independiente
UNAPEGA	Unión nacional de pequeños ganaderos y agricultores
UNAPEGA	Unión nacional de pequeños ganaderos

PRÓLOGO

Hoy en día, gran parte de los países de América Latina han iniciado procesos de descentralización, con diferentes grados de avance y diferentes objetivos. Para COSUDE, estos procesos despiertan grandes expectativas no sólo en relación al mejoramiento de la eficiencia en el gasto público, sino también porque apuntan a fortalecer los niveles de democracia y de gobernabilidad.

Acercar el Estado al ciudadano, a través de procesos de descentralización, permite identificar con mayor precisión la demanda social y más aún diferenciarla según la situación específica de cada territorio y, de este modo, diseñar mejores políticas públicas que respondan a las prioridades de la población.

Pero las políticas públicas seguirían teniendo un efecto reducido si no logran combinarse con los esfuerzos desarrollados por la población. En este sentido, la descentralización no debe concentrarse únicamente en la redistribución de los recursos nacionales hacia los gobiernos municipales y/o la atribución de nuevas competencias a los niveles subnacionales del Estado, sino formar una estrategia fundamental que permita, a partir del nivel local, construir un nuevo pacto social, una nueva relación entre el Estado y el ciudadano donde ambos se encuentren fortalecidos.

La descentralización, entendida en un primer momento como reforma del Estado, se transforma en una oportunidad para la sociedad en su conjunto, puesto que devuelve al Estado su rol original: constituir la expresión genuina de los intereses de la sociedad civil.

Sin embargo, la puesta en marcha de estos procesos requieren de un cambio en las prácticas tradicionales de relacionamiento entre los actores públicos y privados, un cambio en la cultura política de cada territorio. Para que esto se pueda dar de manera exitosa es necesario construir nuevos mecanismos – siendo uno de ellos la concertación público / privado.

El estudio, mediante el análisis de municipalidades en tres países, nos enseña que el grado de avance de las reformas del Estado tiene una influencia determinante sobre la construcción de la gobernabilidad. Pero también demuestra que aún en países más centralistas se puedan construir alianzas prometedoras entre los diferentes actores claves para el desarrollo local.

Se ha visto que el conocimiento de otras experiencias - aunque éstas se hayan desarrollado en circunstancias culturales, sociales y económicas diferentes - constituye un apoyo muy útil para los actores locales. Es por esta razón que se presentan en este libro estudios y análisis de casos que permiten entender mejor los mecanismos de concertación público / privado capaces de generar mayor dinamismo en los procesos locales de desarrollo.

Esperamos que este trabajo, desarrollado conjuntamente con el ILPES sea de gran utilidad no solo para COSUDE, sino también para los municipios de América Latina.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de
Planificación Económica y Social

ILPES

Agencia Suiza para el Desarrollo y la
Cooperación

COSUDE

RESUMEN

Este documento fue elaborado en el marco de una colaboración entre la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Suiza (COSUDE) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), con el objeto de obtener nuevas herramientas y elementos de análisis para entender cómo los actores territoriales públicos y privados pueden llevar adelante procesos de concertación y llegar a construir alianzas que generan nuevas dinámicas de desarrollo en los territorios locales.

El estudio, ha sido realizado con el enfoque de los actores, procurando siempre que tanto las dimensiones analizadas como las conclusiones y herramientas elaboradas, puedan servir, ante todo, a los actores que tienen la intención de comenzar o fortalecer procesos de esta naturaleza.

La investigación comprende siete casos (tres en Bolivia, dos en Chile y dos en Perú). La característica común de éstos es ser el resultado de un proceso de concertación público - privado que genera alianzas.

La primera parte del documento presenta un marco conceptual, para ubicar los procesos de concertación de los actores en los escenarios creados por la reforma del Estado, los cambios en la sociedad civil y las relaciones entre ambos, en los países directamente involucrados.

La segunda parte, contempla la explicación metodológica de la investigación, dónde se da cuenta de los argumentos extraídos del marco conceptual que sirven para acotar el propósito de la investigación, formulando una serie de interrogantes que requieren del análisis de los casos. Además, se explican los criterios que permitieron definir a los países y a los municipios involucrados.

La tercera parte está dedicada a la presentación de los casos. Después de ubicarlos en el contexto nacional, se analiza cada experiencia dentro del contexto territorial en el cual se desarrollan, se destacan los actores involucrados así como las características del proceso de concertación y en especial sus momentos y dinámica propia.

La cuarta y última parte, contiene una caracterización de los procesos de concertación, que debe ser utilizada como herramienta por los actores directamente involucrados, para que puedan identificar sus características. Además se aportan elementos de respuesta a las preguntas formuladas en la segunda parte, basados sobre los nuevos elementos que pueden aportar los estudios de casos realizados en relación a los planteamientos del marco conceptual.

El objetivo del estudio no fue encontrar recetas, sino aportar nuevos elementos al conocimiento logrado acerca de la concertación de actores para el desarrollo local que, si bien constituye un instrumento cuyo valor está ampliamente reconocido, ha sido muy poco estudiado a la fecha.

Finalmente, quisiera agradecer a todas las personas, que a través de entrevistas, redacción de documentos e intercambio de opiniones permitieron que los estudios de casos presentados pudieran ser sistematizados y analizados desde la perspectiva del actor y en especial a José Auad, María Cristina Betancourt y Hugo Novia en Bolivia, Edwin Suclupe, Carlos Rodríguez y Sigifredo Velázquez en el Perú, así como Cecilia Dooner, Constanza Parra y Verónica Rengifo en Chile.

Además, quisiera rescatar el apoyo fundamental que realizaron Francisco Alburquerque, Jorge Salinas y Laurent Thevoz a lo largo del estudio, quienes gracias a su conocimiento académico y práctico de los procesos de desarrollo económico local, aportaron con comentarios y reflexiones que indudablemente han marcado el análisis realizado.

Primera parte: marco conceptual

1. Escenarios para la concertación público-privado

La emergencia del tema de la concertación, tanto en el discurso político como en la literatura de las ciencias sociales contemporáneas, adquiere hoy particularidades acordes a los cambios introducidos por el proceso de globalización. Acompañando el nuevo orden internacional, el mercado se ha constituido en el factor dominante de las nuevas reglas de juego económicas e incluso valorativas. Esto ha dado origen a nuevos escenarios donde la incertidumbre, la totalidad o el funcionamiento sistémico se han instalado como nuevos parámetros de las relaciones que gobiernan los acuerdos sociales. Junto a nuevos actores, estructuras y arreglos institucionales, hoy emergen nuevas tensiones que desafían el orden establecido y dan paso a nuevas propuestas sobre conducir la búsqueda de una gobernabilidad que no puede dejar de lado la importancia de desnudar muchas de las formas como se producen el encuentro de lógicas y expectativas diferentes que envuelven la postura de los actores públicos y privados.

Estos cambios se hacen mas visibles para gran parte de los países de la región latinoamericana, desde el ámbito de las reformas del Estado. Proceso que acompaña la historia de cambios en la estructura económica, el reordenamiento institucional gubernamental, la emergencia de nuevos actores o el despliegue de nuevos marcos de intervención.

1.1 Reformas del Estado

Durante los últimos 50 años el tema del Estado, en muchos países latinoamericanos, estuvo dominado por su protagonismo y tamaño. De esta forma gran parte de los procesos de crecimiento económico e incluso de la construcción de la sociedad civil, sólo puede ser explicada a la luz del dinamismo y capacidad de conducción de los grupos insertos en el aparato gubernamental. Los años 60 muestran de mejor manera, bajo la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, que una parte importante de la historia latinoamericana no puede ser explicada sin un análisis del Estado.

Será en la década de los 70, que la crisis de la deuda presionará el debate sobre el rol de este Estado patrimonialista, conductor del desarrollo. Este rol será cuestionado, poniéndose en evidencia la fragilidad de los procesos de acumulación contruidos y la alta vulnerabilidad del progreso alcanzado. La débil institucionalidad pública, la baja productividad del trabajo, el alto conflicto entre el capital y el trabajo, la cultura de la confrontación o el monopolio organizativo se verán confrontadas con nuevos patrones laborales y tecnológicos que cambiarán el funcionamiento de las viejas estructuras y sus agentes. Una revolución asentada en el despegue de la tecnología industrial dará nacimiento a nuevos procesos y formas que haciendo empleo de los medios de comunicación provocarán el surgimiento de nuevos emblemas cargados de liberalismo económico y político.

Con ello el Estado será presionado a reducir su intervención, empezando por el gasto público (sin embargo la evolución del gasto social, demostrara que no sigue esta demanda. Ver recuadro) para ir gradualmente dejando atrás su función reguladora de las funciones económicas. Sin embargo este proceso está incompleto ya que la reducción reclamada no ha ido acompañada del reordenamiento institucional necesario, sea para que lo poco que el Estado haga lo haga bien o para dejar claramente establecido que su intervención solo se hará cuando el sector no público gubernamental sea incapaz de hacerlo bien.

Las reformas en la región pueden identificarse como que tiene dos grandes momentos. El primero referido a los llamados procesos de ajuste y estabilización económica y el otro que puede asociarse a la llamada reforma del Estado.

Estos cambios fueron promovidos desde agencias financieras externas a la región, lográndose con el ajuste estabilizar las economías y con las reformas alterar la estructura del poder público y su comportamiento. Estos procesos en la mayoría de los países han seguido un orden gradual y se han aplicado con diferencias en el tiempo, aunque hay que reconocer que en algunos países, como Brasil o Colombia por ejemplo, su estabilidad económica conllevó aparejada cambios en la estructura del Estado.

El ajuste, que han traído cambios acelerados y sustantivos en su economía y sociedad, alterándose las condiciones de comportamiento de sus actores e instituciones así como de sus proyectos de Nación, cultural e incluso de su identidad. Las primeras reformas, llamadas de primera generación, han buscado con resultados aún en evaluación, equilibrios en el nivel de las grandes variables económicas, concibiendo que su éxito se traducía en la recuperación de los ingresos fiscales, el equilibrio macroeconómico y el control de la inflación. Las hiperinflaciones y las crisis fiscales fueron superadas, para dar paso a un nuevo disciplinamiento tributario, productivo y comercial.

El crecimiento, entendido como la ampliación de la renta económica, pasó a dominar el interés de los gobernantes por encima de su preocupación por el desarrollo. Esto fue minando gradualmente la legitimidad de los regímenes, que resultaron incapaces para dar respuesta a la urgencia de cambios que requerían dejar atrás las viejas estructuras económicas y sociales y atender la emergencia de nuevos actores emergiendo de las luchas por la tierra, el cambio de la educación o la nueva clase política naciente de las experiencias guerrilleras o el cambio de época en el mundo. Esta debilidad estratégica del Estado, para situarse en los nuevos escenarios, hizo crecer los riesgos de la estabilidad de los regímenes civiles y de la propia democracia, que enfrentó los desafíos de conservar la gobernabilidad teniendo la amenaza militar como algo que ya era parte de la cultura de conservación del poder.

Las mayores rentas económicas crecieron en algunos casos, más no sirvieron para dar solución al crecimiento de una demanda social que ya daba por los años 70, indicios de entrar a nuevos panoramas amenazados por la complejidad de los procesos sociales que se germinaban, como el caso de la exclusión social, que demostraba requerir algo diferente a la transferencia de recursos del crecimiento económico.

En general los relativos éxitos económicos no fueron acompañados de transformaciones de las fuerzas de la sociedad o de la economía comprometiendo sus efectos sobre la integración social de la población. "La transformación tiene lugar con actores sociales débiles y en un mercado poco desarrollado. Es por eso, que resulta difícil la configuración de formas innovadoras de asociación público privada..."¹.

La persistencia de las desigualdades, pesaron en economías cada vez mas ligadas a los ritmos de la nueva acumulación mundial, a lo que se sumaron las débiles transiciones democráticas que demostraron que la política luchaba por independizarse de la economía, para dar paso a sistemas políticos desligados del perfil ideológico de los grupos nacionales dominantes e incursionar en las dimensiones de los alcances de la globalización.

¹ Dirk Messner. *Latinoamérica hacia la economía mundial: condiciones para el desarrollo de la competitividad sistémica*, Fundación Friedrich Ebert, Chile, Serie Aportes, 1999.

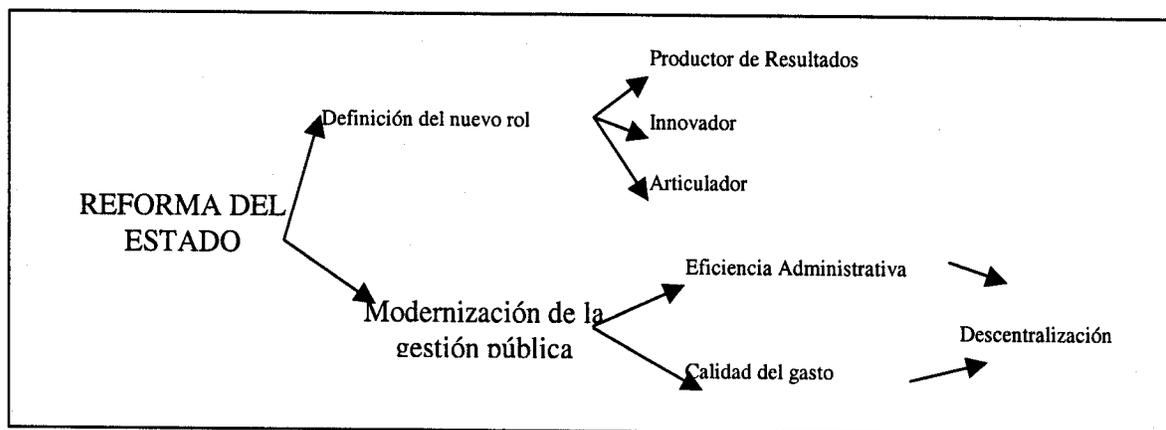
TENSIONES EN EL AJUSTE ESTRUCTURAL EN AMERICA LATINA: ASIGNACION VS. DISTRIBUCION

En la historia económica de América Latina, crecía la población y exigía nuevos empleos. Para crear nuevos puestos de trabajo era necesaria la industrialización; para industrializar había que cubrir un diferencial de productividad. Dos opciones eran factibles: i) preservar la eficiencia en la asignación, generando una importante redistribución regresiva del ingreso; y ii) perder eficiencia en la asignación manteniendo sin grandes cambios la distribución del ingreso; al escoger esta última, los gobiernos introdujeron distorsiones permanentes en el mercado cambiario. La industrialización basada en la sustitución de importaciones llevó al estancamiento. La creciente presión sobre el mercado de trabajo pudo haber hecho descender abruptamente los salarios; en cambio, surgió el mercado informal que, gracias a su estructura competitiva monopolística, segmentó los mercados de bienes, asegurando una distribución mínima aceptable del ingreso. No hubo políticas públicas al respecto. El propio mercado generó una red de seguridad nacional. Sin embargo, se sacrificó la eficiencia de asignación, introduciéndose distorsiones permanentes en el mercado del trabajo. El desarrollo financiero fue incapaz de responder a los nuevos requerimientos y la segmentación del mercado de capitales fortaleció aún más las distorsiones de precio en los mercados cambiario y de crédito. La redistribución de la propiedad a través de los años modificó los efectos redistributivos de las variaciones en los precios relativos. Sin embargo, el ajuste estructural trajo consigo una entrada de capitales que llevó a una sobrevaluación considerable del tipo de cambio, mientras la división en el mercado de trabajo persistía y afectaba a más trabajadores que antes. A su vez, la liberalización del comercio se traducía en la contabilidad de los bancos como garantías debilitadas y deudas incobrables de empresas que habían quedado desprotegidas por la baja de aranceles y el tipo de cambio sobrevaluado. El sistema de precios de mercado en este caso no entrega – ni con mucho – las señales correctas para una buena asignación de los recursos. La necesidad de ingresos sigue impulsando el crecimiento del sector informal, mientras que el capital interno y los trabajadores desconfían de la inversión externa, sin saber si es amiga o enemiga.

Fuente: Daniel M. Schydrowsky en *Revista de la CEPAL*, N° 65, agosto, 1998.

Hacia mitad de los 80 (con algunas excepciones de países como Chile o Uruguay que ingresaron años antes al proceso) se ensayaron, bajo los signos del poco efecto de las primeras medidas, un nuevo paquete de medidas, llamadas de segunda generación que se concentraron en reformar el Estado buscando perfeccionarlo en el cumplimiento de su “nuevo rol” y en ampliar la eficiencia de su administración gubernamental.

**GRÁFICO 1
MODERNIZACION DEL ESTADO**



Fuente: Elaboración propia

El fortalecimiento de la institucionalidad estatal, la ampliación de la eficacia del gasto público, la transparencia del mercado y la modernización de la gestión administrativa hacen parte de los principales campos abordados por estas reformas, que se complementan con otras que tocan los planos de las cartas constitucionales para favorecer la creación de condiciones legales que impulsen los procesos de privatización de las empresas públicas, la reorganización de los poderes

públicos, el cambio en el sistema de la educación, de la seguridad social ó los sistemas tributarios entre otros, para ampliar la dinámica de la inversión privada.

La gobernabilidad es uno de los objetivos claves que se incorporan en estas reformas, ya que se reconoce que la tarea del crecimiento no puede abordarse desligada de la profundización o conservación de los regímenes democráticos.

Desde el ámbito del aparato público, se concibe la construcción de esta gobernabilidad, proponiendo la lucha contra la corrupción, contra la ineficacia de la burocracia estatal, modernizando la gestión pública, defendiendo la estabilidad de la carrera pública y ampliando la transparencia de la acción pública y de sus instrumentos.

RECUADRO 2
REFORMAS DE LA PRIMERA Y LA SEGUNDA GENERACION

	Primera generación	Segunda generación
Objetivos principales	Superar la crisis: reducir la inflación y reanudar el crecimiento	Mejorar las condiciones sociales y la competitividad, mantener la estabilidad macroeconómica
Instrumentos	Recortes presupuestarios drásticos, reforma impositiva, liberalización de los precios, liberalización del comercio y la inversión extranjera, desreglamentación, fondos sociales, organismos de contratación autónomos, algunas privatizaciones	Reforma de la función pública, reforma laboral, reestructuración de los ministerios del área social, reforma judicial, modernización del cuerpo legislativo, desarrollo de la capacidad reguladora, mejora del sistema de recaudación de impuestos, privatización en gran escala, reestructuración de las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales
Actores	Presidencia, ministros del área económica, banco central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversionistas de cartera extranjeros	Presidencia y consejo de ministros, asamblea legislativa, funcionarios, judicatura, sindicatos, partidos políticos, medios informativos, gobiernos regionales y locales, sector privado, instituciones financieras multilaterales
Principal desafío	Gestión macroeconómica por una elite aislada de tecnócratas	Desarrollo institucional muy dependiente de los cuadros intermedios del sector público

Fuente: El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo Mundial 1997. Banco Mundial, Washington, D.C., p. 174.

La descentralización pasará a ser una propuesta de gran valor para algunos países como Bolivia, Perú o Colombia entre otros, que buscarán hacer de ella el escenario privilegiado para apuntar a la construcción de esta nueva gobernabilidad. En otro plano, la sociedad enfrentará sus propios desafíos para esta construcción, debiendo responder a la crisis de la sociedad política, la debilidad de los procesos representativos de la democracia, el cambio en los valores cívicos, sociales y humanos o el cambio en los perfiles de los movimientos sociales entre otros temas.

La descentralización será el escenario para intentar esta construcción, dándose en algunos países la construcción de alianzas o pactos políticos de envergadura nacional que establecerán las reglas de juego y darán forma al entorno de actuación de los actores sociales envueltos en estos procesos. En muchos países estos procesos explícitos aún están en construcción, reconociéndose sin embargo ámbitos locales dentro del proceso descentralizador donde la acción estatal, a través de

la acción del municipio, va desplegando exitosamente estos encuentros, construyendo alianzas y desarrollando procesos que apuntan a mejorar la gobernabilidad como producto del esfuerzo público privado.

La descentralización, entonces, adquiere pesos estratégicos distintos en cada país, aunque tendrá como característica común su orientación de provocar sinergias que permitan el encuentro tanto de la oferta y la política pública con la demanda social así como con las capacidades tangibles e intangibles de los actores de los territorios.

Los ámbitos que este proceso afectará se aprecian en el plano de lo económico, lo político, lo fiscal y lo propiamente administrativo aunque este último aparezca comúnmente ligado al primero.

En lo económico, el proceso intentará afectar la estructura productiva de las actividades con mayor capacidad de ligarse a los mercados, potenciando desde las políticas públicas, la dinámica económica y vocación exportadora de grupos empresariales que sostienen estos procesos. El ámbito de la producción empresarial no será ni siquiera debatida, ya que el proceso asume la regla del mercado como animador de este potencial, pasando por alto la complejidad de la actividad empresarial que al uniformizar su tratamiento intenta ocultar la diversidad de la pequeña producción y de su informalidad. De esta manera se notará la ausencia de políticas concretas acompañando estas dinámicas.

En el plano político, la descentralización iniciará la transferencia de una parte de los procesos decisorios centralizados, generando responsabilidades a las administraciones locales (regionales, provinciales o municipales) para asumir tareas en la promoción de su crecimiento territorial a través de una gestión concertada con sus agentes económicos, para favorecer el encuentro de la demanda social con la oferta estatal. En el plano fiscal, el proceso encontrará mayores debilidades, ya que aún aparece como tarea difícil lograr que la administración de los gobiernos centrales, se desprendan de los recursos impositivos que más aportan a la caja fiscal, y los dejen en manos de las administraciones descentralizadas.

En el plano administrativo la descentralización alentará un nuevo ordenamiento territorial, haciendo que la transferencia de competencias, funciones y atribuciones permitan que las estructuras gubernamentales regionales y municipales, se vean envueltas en la orientación de la inversión pública, la selección de proyectos de interés colectivo, la movilización de los recursos humanos, empresariales, gremiales, etc. Para ello, se les invita al despliegue de la subsidiaridad estatal y la articulación de las políticas nacionales con las demandas territoriales entre sus principales estrategias.

Será, sin embargo, en estas tareas donde se constatará la falta de una cultura pública de la gestión, la falta de proyectos regionales con contenidos territoriales, la carencia de recursos humanos calificados, la falta de sistemas e instrumentos para adecuar las políticas públicas a los contextos regionales y locales, entre los aspectos que hacen a la gestión estatal. A esto se sumará negativamente la designación de las autoridades regionales y locales desde el poder central, situación que afecta la legitimidad de las autoridades de la descentralización y de sus propuestas.

Por el lado de la acción privada, se aprecia la débil cultura de concertar, la pérdida de responsabilidad de los actores frente a temas de interés colectivo, los vacíos de autoridad que se producen ante las interferencias de los agentes del mercado, las pérdidas de liderazgo, el desinterés por participar en los procesos electorales, el abandono del partidismo político, etc.

En definitiva, el valor y el grado de éxito de las reformas planteadas, y en particular de la descentralización, esta asociada a sus objetivos y condiciones en las que se fundamentan y establecen. Uno de los cambios fundamentales (gestión e instrumentos para ampliar el encuentro mercado, Estado) que las reformas de segunda generación permiten apreciar es reconocer que en

las condiciones actuales no existe una relación directa entre el crecimiento económico y el desarrollo, o entre el éxito de corto plazo y su sustentabilidad. Cualquiera sea el avance del proceso en cada país, una cosa es cierta, hay nuevos escenarios, actores, dinámicas y relaciones dentro de las cuales sobresalen las funciones y responsabilidades de los actores públicos y privados.

El bien común (entendido como la sensación que la población expresa de una carencia que es compartida real o imaginariamente), o la atención de la necesidad pública, parece estar mas cerca a la responsabilidad del Estado, mientras la provisión de bienes públicos parece no estar alejada de la capacidad del mundo privado o la sociedad en general, dejándose ver sin embargo, que tampoco es extraño que ambas intervenciones puedan estar sujetas a encuentros.

La década de los 90 profundizará muchas de estas reformas, observándose que al debate del tamaño del Estado se sumará otro sobre su rol, que traerá a la escena contemporánea el dilema entre el derecho a la libertad individual y el restablecimiento de la igualdad social.

Estas posturas junto a las condiciones de cada proyecto descentralizador, configuran distintos escenarios, donde sin embargo es posible percibir con nitidez dos de ellos en relación al comportamiento del Estado.

En el primero, el Estado actuando como impulsor de la redistribución económica crea condiciones (desregula y liberaliza en armonía con el mercado) para permitir la intervención de los agentes económicos en la producción de bienes y servicios públicos y el despliegue de la libre competencia cumpliendo que los individuos no vean afectada su libertad de actuar libremente en las nuevas reglas de juego que definen los mercados.

Otro escenario es aquel donde el Estado se concentra en vigilar la intervención de los agentes económicos del mercado y sus efectos sobre la sociedad, (regulan y vigila en armonía con el mantenimiento de la paz social), evitando se creen distorsiones que perjudiquen la intervención de los agentes económicos y sociales y su complementación.

Cada escenario define relaciones propias entre actores estatales y entre éstos y la sociedad (civil y estatal), donde cada uno de ellos, dependiendo de su ubicación, propuestas y contenidos genera inputs que provocan efectos sobre los otros. Hoy, estas relaciones acogen la discusión sobre nuevas formas de leer el espacio público, el bien común, lo público, lo privado, la representación, la legitimidad o la autoridad entre algunos de los elementos cuya naturaleza parece haberse afectado como producto de los cambios de roles y condiciones para producirlos.

Desde el punto de vista de las perspectivas analíticas para explicarlos podemos encontrar el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, el neomarxismo o el neoweberianismo, entre algunas de ellas.

Todo esto nos anima a considerar que serán las condiciones que se establezcan en cada ámbito social o escenario nacional, regional o local, los factores fundamentales para la ampliación y la conservación de la gobernabilidad. Entre estos se destacan, la existencia de un pacto social, el comportamiento del mercado y de los actores públicos y privados.

1.2 Cambios en la sociedad civil

Antes de presentar algunos de los nuevos procesos y desafíos que debe enfrentar la sociedad civil como parte del nuevo orden que se viene estableciendo desde las reformas (que normalmente se asocian sólo a cambios en el plano gubernamental público), es necesario identificar algunos de los elementos que la definen, según distintas perspectivas.

Un primer elemento a precisar es que el entendimiento de la sociedad, en sentido amplio, involucra al conjunto (sea individual o colectivo) de los seres humanos, sea que éstos se presenten bajo una forma organizada o no, como miembros de una colectividad pública o no. La sociedad civil sería entonces esa porción de miembros de la sociedad que no son identificables como formando parte de la comunidad organizada bajo la forma pública gubernamental. Esta involucra por ejemplo a los partidos políticos como actores colectivos organizados.

De esta manera y complementando esta aproximación a la noción de sociedad civil (construida por exclusión), ésta estaría conformada por todo actor privado o público, individual o colectivo cualquiera sea sus objetivos civiles o políticos y su forma de presentación u organización, que no haga parte del aparato gubernamental.

Sociedad civil + Estado = Sociedad

La sociedad civil a lo largo de su construcción histórica ha motivado diversas definiciones y semántica (significado, cambios y evolución en el tiempo), que han denotado no sólo su existencia sino también su relación con el Estado.

Así para algunos autores como Oscar Oszlak las reglas fundamentales en que se basan los vínculos Estado-Sociedad no han variado porque son las mismas en que se fundó el sistema capitalista como modo de organización social.

Ello llevaría a que los planos de encuentro de la sociedad con el Estado estén dados por la gestión de lo público, los recursos del poder, y el uso del excedente social, lo cual dependiendo del comportamiento que asuma el Estado colaborará a definir algunas de las formas de intervención de la sociedad civil. Este puede ser el caso de las privatizaciones, que no sólo producen un cambio en el patrimonio público, sino también una deslegitimación del sector público y con ello modifica su poder relativo en el juego global de las relaciones de fuerza. Implica también, una reestructuración de los acuerdos institucionales con la sociedad, desplazando la confianza pública hacia soluciones producidas por el mercado o los agentes privados. En conclusión este desplazamiento institucional produce un desplazamiento del poder, dando paso al cambio de legitimidad del sector público a la sociedad organizada.

Para algunos autores, la sociedad civil comprende al sector colectivo comunitario para otros incluye a todos los actores de la sociedad excepto el Estado e incluso para algunos es distinta del Mercado.

Algunas definiciones importantes que vale repasar son, por ejemplo, la que hace L. Tomassini que considera que la sociedad civil engloba a todas “las organizaciones que no pertenecen al gobierno, a las empresas o a las grandes organizaciones sindicales, tales como instituciones filantrópicas, organizaciones vecinales y locales, asociaciones de mujeres y de jóvenes y movimientos religiosos”. (Tomassini; 1994; p. 282). Este concepto parece ser compartido por una gran mayoría de autores.

Debe destacarse que este autor incluye a los municipios como parte de la sociedad civil. Acá puede surgir una diferencia de apreciación, ya que por tradición e historia en países de la región, el rol de los municipios ha sido concebido para servir de instrumento que identifique y gestione la demanda social comunitaria. Esto sin embargo no siempre ha sido la práctica ya que el municipio por su aislamiento, abandono y falta de peso político, se convirtió en el escenario local para el caudillaje, el poder local de los caciques y la conservación del orden establecido. El municipio es más dependiente del estado que de la sociedad civil para su funcionamiento además de ser

considerado por las administraciones centrales como el eslabón último de la cadena administrativa. Incluso hoy su “autonomía” aunque es reconocida legalmente, es relativa por las limitaciones que tienen en los planos tanto financiero como económico.

En cuánto a las posiciones que separan al mercado de la sociedad civil cabría considerar algunos elementos que pueden ayudar a desmistificar la noción de mercado, que parece hoy más que una categoría analítica para explicar el comportamiento del modelo neoliberal, una noción con perfiles de fetiche. Actualmente existe una gran tendencia a diferenciar radicalmente el sector privado (en el que se ubican los agentes que expresan el funcionamiento del mercado) y la sociedad civil (ver por ejemplo, Banco Mundial; 1997), sin embargo, como lo hace notar L. Tomassini (1992; p. 292) “...así como la reforma de la Iglesia Católica nunca ha provenido de los Cardenales, así también la reforma del Estado no se originará al interior de éste. Por eso creo que el sector privado y la sociedad civil tienen que tomar la iniciativa, primeramente, para integrarse más estrechamente; segundo para contribuir más eficazmente... a la promoción del desarrollo económico y social de los países y tercero, para indicar y pedir las modificaciones que debe experimentar el aparato del Estado para participar de una manera moderna en ese proceso y colaborar mejor con esos dos sectores”.

El mercado no surge como producto de la globalización, es una categoría vinculada a la historia del sistema capitalista y aún más a la de la sociedad en general o a la de muchos pueblos anteriores y distintos al sistema. El mercado no existe por sí sólo, sino que es un producto de la acción política de los seres humanos y como tal su materialidad está referida a la actuación de los actores sobre la apropiación, manejo y uso de los bienes económicos que provocan el motivo de su manifestación. Además, hay que anotar que el mercado no solo refiere a valores económicos, sino también a símbolos y saberes que son capaces de provocar sensaciones a favor o contra de la aceptación de algo que puede ser apropiado.

Esta noción hace que el mercado no sea un concepto abstracto, “una fuerza invisible”, sino lo contrario: sólo existe si es capaz de cumplir esta misión básica de su transformación. Su materialidad se expresa, dentro de los códigos tradicionales, en la empresa, la institución financiera, los trabajadores, los gremios, los consumidores y hoy a todo eso debe sumarse la imagen².

Cada elemento de la materialidad del mercado forma parte a su vez de una estructura particular con sus propias dinámicas, etc. que son traídas al intercambio a través de sus actores que negocian con los bienes y servicios, intereses, reacciones, subjetividad, etc. Que, son, a su vez, compartidos con otros actores, lo que da cuerpo a una relación concreta. Estos, desde una perspectiva institucional, pueden hacer parte del mundo gubernamental o privado y pueden provocar más de un encuentro solos o compartidos.

Por tanto este mercado o estos mercados están formados por actores reales de la sociedad en general y de la civil en particular. El mercado aún más no se manifiesta en el vacío, sino en ámbitos concretos cuyas dimensiones y circuitos definen los marcos de los territorios, que son los ámbitos donde se desarrollan las dinámicas, sean éstas de producción, transformación, comercialización, consumo y reproducción social.

Otra visión sobre la sociedad civil nos dice que ésta sólo tiene que incluir a los actores colectivos. Para Lechner, el modelo económico predominante (consumismo, etc.) no sólo influye sobre las esferas públicas, sino que también cambia la esfera privada y “esta transformación de lo privado a su vez altera la reconstitución de lo público toda invocación de solidaridades será abstracta mientras no considere esta cultura del yo” (Lechner; 1994; p.148).

² Ver P. Szeworsky. Estado y Mercado

Sin embargo, vale la pena preguntarse si el colectivo es la única manera legítima de expresar la sociedad civil y atender el bien común. ¿No será acaso que hemos entrado en otros tiempos donde la velocidad de los cambios y la comprensión de la realidad de hoy día, busca los intereses comunes también a través de la acción de los individuos? ¿La acción individual, los intereses particulares, tienen necesariamente que entrar en contradicción con los intereses de todos? ¿La acción colectiva es la única política correcta para la acción de la sociedad civil?

Hoy día, incluso en territorios con una tradición de organización fuerte de su población, podemos asistir a un debilitamiento de estas organizaciones y al surgimiento de actores individuales pero que resultan claves para el desarrollo de su territorio, por su capacidad de alterar favorablemente el beneficio para la comunidad.

Algunos autores como Torres Rivas desmistifican el concepto de sociedad civil, definiéndolo como el reino de las necesidades y de los intereses privados, del trabajo asalariado y de la producción e intercambio de bienes es decir, del derecho privado. En otras palabras, el ámbito de la sociedad civil, es el de las relaciones sociales mercantiles, de la producción económica independiente del Estado pero estatalmente reconocidas y protegidas” (Torres Rivas; 1993; p.96). Reyes Matta, logra definir la complejidad y la dinámica del concepto de sociedad civil cuando afirma que “la expresión sociedad civil da cuenta de un universo más amplio y a la vez más movetizo, donde los intereses se cruzan, se articulan en determinadas circunstancias, se hacen transversales a partir de una interacción de las aspiraciones ciudadanas en su paso de lo individual a lo colectivo....la sociedad civil es, por esencia, el mundo de la diversidad. Y en tanto la democracia se amplía y profundiza esa diversidad se incrementa.” (Reyes Matta; 1996; p.498).

Frente a estas propuestas, es posible encontrar otras que son más explícitas en definir la sociedad civil mirando su relación con el Estado. Por ejemplo Thompson³ señala “la democratización política, la reducción del papel del Estado y la reconversión económica, produce una redefinición en las fronteras de lo público y lo privado. Sobre este contexto se revalorizan las capacidades de la sociedad civil para iniciar procesos y buscar soluciones innovadoras más allá del Estado y el mercado”

En la misma línea encontramos también posturas más instrumentistas para definir el rol de la sociedad civil cuando por ejemplo se anota “la modernización del Estado y la participación de la sociedad civil en la solución de los problemas sociales son desafíos complejos para la Institución, que debiera acometer por medio de nuevas políticas de cooperación con sus países miembros, destinadas a:

“... profundizar la capacidad de dialogo con los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.....”⁴.

Examinando este conjunto de apreciaciones encontramos que hoy los roles de los actores de la sociedad civil son cada vez más complejos y diferenciados, producto del cambio de rol del Estado, provocado a su vez por cambios en la sociedad. Esta situación permite identificar algunos escenarios para ella.

El primer escenario es aquél donde ésta, (la sociedad civil y el sector privado en particular) actúa como responsable de la construcción de nuevos bienes y servicios públicos, como los aportados por la privatización de los servicios públicos (electricidad, transportes, etc.) situación que provoca que al asumir estas producciones, para toda la comunidad, atiende necesidades colectivas que no son sólo responsabilidad del Estado

³ Ver Andrés Thompson “Lo público y lo privado”

⁴ Hacia una propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo para el Fortalecimiento de la Sociedad Civil. BID. 1994

El segundo escenario es aquél, donde la sociedad civil (a través de los movimientos sociales de hoy) interviene y participa en la definición de la agenda pública (medio ambiente, género, etc.) influyendo sobre los niveles de legitimidad y avance de procesos ligados al fortalecimiento de la democracia.

El tercer escenario es aquél donde la sociedad civil (a través del sector empresarial o gremial, incluso individual de ellos) incursiona en la vida política nacional, llevando propuestas a la esfera del gobierno e influyendo en el estilo de desarrollo de la colectividad en su conjunto.

Como balance de lo anterior podemos anotar que, si bien existen diferencias sobre como significar la sociedad civil, definiendo sus elementos, características u propósitos, lo correcto para identificarla parece ser percibirla de manera dinámica y abierta, haciendo parte de ella a todos los actores no estatales reconocidos o no por el Estado (sindicatos o gremios puestos al margen de la ley por el Estado, por ejemplo) siempre y cuando sus intereses particulares no limiten ni sean contrarias al bien común.

1.3 Crisis de la sociedad política

No sólo debemos dar cuenta del cambio en el rol y funcionamiento del Estado o de las formas de identificar hoy la sociedad civil, sino que no podemos pasar por alto que producto de los nuevos escenarios son también los cambios ocurridos al interior de la sociedad política. Es importante en particular prestar atención a las crisis que agobian al sistema político, a los partidos políticos, a la forma de hacer política y a los nuevos actores emergidos en ella.

La región latinoamericana es muy rica para mostrar los cambios y los efectos que se producen en la sociedad política, en particular desde hace aproximadamente 15 años. Para esto, podemos tener en cuenta la historia de las transiciones políticas, emprendidas desde el fin de los regímenes militares y el retorno a gobiernos civiles. Estos procesos se han realizado de manera diferente en los países de la región, anotándose que este retorno a gobiernos civiles y a la democracia, dejan sentado algunas de las discrepancias que hoy se aprecia en la opinión de politólogos latinoamericanos, como O'Donnell (1996) o Méndez Carrión por ejemplo, que dejan ver sus preocupaciones por el retorno a verdaderos Estados de Derecho aduciendo la conservación de poderes fácticos, heredados de las dictaduras, en algunos de los regímenes democráticos existentes.

Esto plantea un inminente desafío, no sólo para el analista, sino para las clases políticas, que deberían profundizar en la reconstrucción de la sociedad política, situación que toca a la forma de hacer política, sus nuevos actores y lo que vienen produciendo para consolidar la democracia.

Los partidos políticos como mecanismo tradicional de la democracia representativa enfrentan en la mayoría de los países de la región un cambio significativo de su rol (desgaste o fortalecimiento), que en algunos casos se aprecia en momentos como el retorno a la democracia donde alcanzan posiciones distintas, no sólo por su historia durante las dictaduras, sino también por la evolución de la sociedad civil en su conjunto.

En Brasil o Chile por ejemplo, la salida de la dictadura significó el fortalecimiento de los partidos que lucharon contra ella. En otros como Perú su debilitamiento se produce precisamente con el retorno a la democracia. Con las particularidades de cada contexto se pone también en juego el valor de las tradiciones liberales que dieron forma a los partidos, el liderazgo de sus dirigentes, las propuestas o los estilos de hacer política.

La crisis de los partidos es parte de la que vive la sociedad política. Indicadores, como la disminución de la tasa de filiación partidaria o los bajos porcentajes de participación de la

población en los actos electorales, dicen algo más que la falta de líderes o la debilidad de las propuestas. Hay que intentar también la lectura desde el lado de la percepción de la población, como percibe la política, el rol de los partidos, de sus líderes y del propio proceso electoral.

Una aproximación de esto último, resultado del examen de procesos electorarios generales o locales, dice en general que la población ve en los partidos, instituciones caducas poco democráticas, construidas bajo estructuras y percepciones elitistas de la política, poco confiables y altamente funcionales a servir a los grupos e intereses de los gobernantes de turno. Esta percepción cambia en algo para los tradicionales partidos de izquierda, a los que se les aprecia con débil capacidad para entender los cambios de hoy, gobernados por profesionales de la política partidista, poco sensibles para expresar las demandas del ciudadano o cuando no dispuestos a hacer concesiones al gobernante para gozar de las ventajas de la cercanía al poder⁵.

Los líderes en general son vistos como profesionales “modernos” de la política, cercanos a la figura de la tecnocracia ilustrada o la elite intelectual. El líder se asemeja con la figura del inteligente comunicador social, sin alcanzar a ser diferente a los demás y sin llenar la imagen del hombre honesto y menos estadista.

Los procesos electorales son vistos cada vez más como actos de consulta que de deliberación participativa, son apreciados como el reflejo de una costumbre cívica que poco aporta para materializar las demandas de los electores. Se pone en duda su trascendencia por considerarse actos vacíos de compromiso, llenos de formalismos más cercanos al espectáculo que a la educación de la ciudadanía, actos que son cada vez más desvirtuados cuando permite a los elegidos asumir otras conductas distintas y a veces contrarias, a las que se hacen durante la oferta electoral, dando la idea que la elección otorga un “cheque en blanco” a los gobernantes.

Opiniones como éstas⁶ explican en la práctica, situaciones como la que ocurre hoy en Chile, donde más de un millón de jóvenes en edad de votar, demuestran su total desinterés por el acto electoral, que a veces se confunde maliciosamente con su desinterés por la política.

Si bien la crisis de los partidos explica en parte la crisis del sistema político, no se pasa por alto que también la forma de hacer política hoy contribuye a ello. La profesionalización de la política ha dado paso a nuevos “cuadros políticos” provenientes del campo de la intelectualidad, quienes premunidos de marcos discursivos y las más de las veces idealizados de las situaciones del mundo real asumen la conducción de la política desde posturas alejadas a la expectativa y la demanda social. Los resultados no sólo difieren poco de las viejas prácticas de los políticos oligarcas o grupos provenientes de las clases económicas ligadas a los regímenes políticos tradicionales, sino que los superan muchas veces por su poco compromiso con el mundo real.

Las actitudes de los nuevos políticos son otro elemento ligado a la crisis de la sociedad política que demuestran su inoperancia para los fines de la política o el gobierno cuando, al amparo de los medios de comunicación o los modelos exitosos de gobierno, reproducen comportamientos, imágenes y posturas copiadas de personajes de otros medios, contribuyendo a desnaturalizar la tradición política nativa y sus fines, generando poca seriedad, responsabilidad y compromiso ante la opinión pública.

⁵ Existen varios estudios que demuestran la pérdida de credibilidad de la población en los partidos políticos. El PNUD los presentó en un seminario realizado en Santiago de Chile el 22 y 23 de septiembre de 1996, organizado por el proyecto de la UNESCO “Cumbre Regional para el desarrollo público”. Son resultado de una encuesta realizada en 17 países, entrevistando a 1200 personas en cada uno de ellos. Ante la pregunta de “a quién le cree más usted?”, El 36% de los entrevistados elige a los maestros, 30% a los noticieros de televisión y a la iglesia...el 2% priorizó a los partidos políticos y otro 2% a los parlamentos.

⁶ Daniel Gaxie. *La démocratie représentative*. Montchrestien. Université, París I.

La profesionalización de la política no necesariamente debe leerse como políticos asumiendo “profesionalmente” la política, sino como profesionales viviendo de la política. Esta profesionalización se ha convertido en el arte de la reproducción del *status* de los nuevos grupos dominantes. Muchos regímenes muestran hoy a través de sus dirigentes nuevos estilos de atender la cosa pública, alejándose del diálogo para acercarse al espectáculo. El retorno a un nuevo populismo parece dominar la escena de los decisores de la vida pública, ante la débil presión que ejerce la sociedad sea por la desafección de la política o sus líderes, o por la ausencia de estructuras con capacidad de ejercer control social sobre ellas.

Lo curioso resulta ser que, requiriendo la política de profesionales, éstos han profesionalizado la política, convirtiéndola en un “mercado” de ofertas de todo tipo, donde la visión estratégica del proyecto nacional ha sido reemplazada por el activismo cargado de espectáculo o el exitismo del modelo económico dominante, que convierte el ejercicio político en el interés por el “ranking” de popularidad.

Frente al mandato popular provisto por las elecciones, los políticos han visto la oportunidad de construir “sus propias” propuestas, afectando la autonomía de los poderes públicos, haciendo, por ejemplo, que los parlamentos pasen a ser espacios encubiertos para legitimar “propuestas presidenciales” (no ajenas a conductas mesiánicas) o que la autonomía de los poderes públicos pase a ser una simple formalidad.

Este rápido balance nos dice que muchas cosas se han “quebrado” en la sociedad política y algunas son de difícil reparación. La confianza de la población está lesionada, el respeto a la institucionalidad ha dejado de ser una condición para hacer política democrática, las reglas de juego no son transparentes y las más de las veces están ausentes. El pragmatismo ha dominado la escena de las ofertas gubernamentales afectando el interés individual y muchas veces colectivo, haciendo que el bien común se convierta en una aspiración antes que una necesidad para la democracia.

1.4 Crisis de los movimientos sociales

Durante los años 1960-1970, emergió en el mundo un conjunto de movimientos sociales que habrían de jugar un rol importante, tanto para ampliar la democracia como para poner en evidencia la necesidad de contar con nuevas demandas e interlocutores, ante la emergencia de nuevos y complejos procesos colectivos en la sociedad.

Estos movimientos reclamarán cambios ante problemas sumergidos en la memoria de la sociedad, darán paso a nuevas formas de manifestación de la demanda social y dejarán atrás los interlocutores tradicionales para buscar otros nuevos, más cercanos a la especificidad de la demanda y por tanto, más comprometidos en su solución. Los movimientos expresarán la especificidad de las demandas surgidas a la luz de los cambios en la escena social, política y económica y cuyos efectos irán a trascender en otros ámbitos particulares de actores, temáticas o grupos sociales.

La cultura, la educación y la seguridad nacional darán a luz a estos ámbitos, desde los cuales emergerán nuevos actores e instituciones que presionarán por hacer de sus demandas campos de interés para las agendas públicas. Desde éstos se desplegarán reformas que cambiarán los arreglos institucionales dando lugar a pactos explícitos o implícitos entre la acción del Estado y la sociedad civil.

Los actores serán miembros de esta sociedad civil, que organizadamente asumirán la representación de amplios sectores de la población en busca de respuestas que darán un giro a la mirada del Estado sobre los problemas públicos. Estos actores, siendo más cercanos a los temas

que los movilizan, asumirán compromisos y acciones que provocarán que las políticas públicas sean más constructivistas que normativas. Estos movimientos serán de alguna manera la antesala, una llamada de atención al poder gubernamental, de la necesidad de involucrar a los afectados por las políticas en su gestión participativa antes que delegativa.

En la década de los 80 se reducirá la efervescencia de estos movimientos, que habían tenido en los estudiantes universitarios, los jóvenes y en las mujeres, a sus principales protagonistas.

Sin embargo, estos movimientos mostrarán su agotamiento, pudiendo explicarse ello por:

- La poca capacidad que demostraron tener sus conductores para generar nuevas propuestas y dejar atrás el plano reivindicativo. La mayoría de los movimientos sociales no lograron, una vez alcanzado el objeto de su movilización, plantearse nuevos objetivos ni propuestas constructivas para profundizar lo alcanzado. No lograron pasar de una lógica de confrontación a una lógica de cooperación, que le hubiera permitido tener otros aliados en su lucha o haberla ampliado hacia otros sectores de la sociedad civil. De alguna manera fueron “muriendo por asfixia natural”.
- La poca capacidad que mostraron para institucionalizarse, para pasar a ser parte orgánica de luchas mayores, como las gremiales en un momento. Esta debilidad se expresó en la dificultad de decodificar las demandas colaterales ligadas a su tema central, lo que les impidió “profesionalizarse”, cualificarse técnicamente para integrar sus proyectos a dimensiones mayores y de más largo aliento.
- La organización de estos movimientos, siguió una suerte parecida a la de los partidos políticos, teniendo que confrontar (a veces con éxitos) la presión de las dictaduras, así como su reacomodo durante las transiciones, situaciones que produjeron distintos resultados, como fortalecer a algunas organizaciones y a comprometer la existencia de otras. (Movimiento de los sin tierra en Brasil, los productores de coca en Bolivia, por ejemplo entre los fortalecidos. Movimientos de la iglesia evangélica o indigenistas en Perú, entre los segundos).
- La velocidad de los cambios sociales produjo una pérdida valórica del desarrollo, comprimiendo la lucha por la mejora de la calidad de vida a los marcos del crecimiento económico o situaciones coyunturales, lo que presionó para que las demandas de los movimientos, fueran relegadas o subordinadas ante la búsqueda de mejoras económicas o resultados de corto plazo.

La década de los 90, ha globalizado nuevos y viejos contenidos de los movimientos sociales, ha virtualizado su existencia, ya que los “compartimos” a distancia, aun cuando éstos tengan poca representación en los países de la región. Éstos ya no tienen los contenidos ideológicos de los años 60 ó 70, ni las particularidades de sus contextos, su emergencia responde a nuevas tensiones y acaso viejas demandas, aunque éstas puedan ser compartidas en distintas sociedades.

Los movimientos hoy se cobijan en distintos ambientes, desde los personales hasta los institucionales, se imbuyen de distintas perspectivas, desde las específicas que se acotan en el carácter del tema hasta las políticas que las hacen suyas sin llegar a comprender la esencia técnica de la demanda. Involucran a conglomerados humanos variados, desde los más hasta los menos ilustrados; en general son apropiados y apropiables por todo frente u organización sin distinción de color ni bandera, se han “democratizado”.

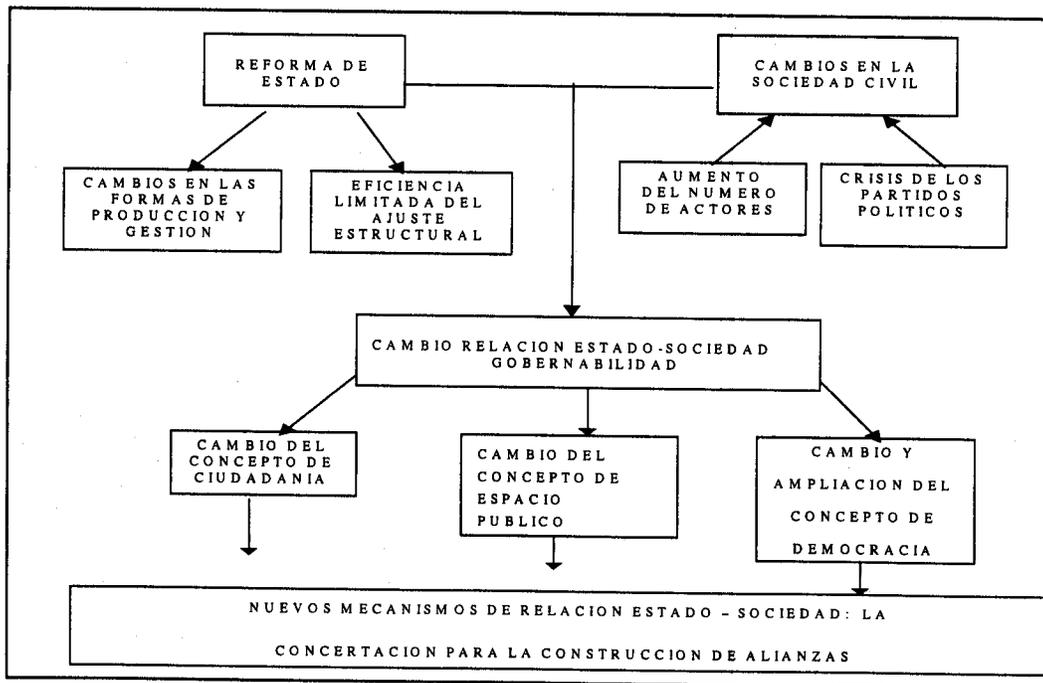
Esto que parece un avance de la socialización de la información o del acceso al conocimiento de los problemas modernos, constituye de alguna forma una pérdida del poder emblemático de los movimientos sociales. La sociedad parece “involucrarse” más, sin embargo, su capacidad de lograr resultados, parece cada vez más débil. No sólo puede atribuirse ésto a la pérdida de contenidos

ideológicos de las nuevas luchas, sino también a la débil estructura organizativa sobre la que se construyen estas luchas, dando por resultado movimientos “espasmódicos” (reactivos) y la mayor de las veces coyunturales. De alguna manera se repiten las debilidades del pasado, aunque no podemos negar que su sola emergencia (salen de sus estado latente) puede ser un insumo valioso para la reubicación de ciertas porciones de la sociedad o de alguna parte de la sociedad civil o política en la gestión de los asuntos públicos.

Algunas preguntas habrán de responderse en un futuro próximo, como cuánto del esfuerzo que hoy se emprende y que recoge un interés de la sociedad, contribuye a posicionarla mejor frente a los nuevos agentes del poder gubernamental y del mercado. Cuánto aportaran estos movimientos para educar a la sociedad en el marco de las nuevas reglas de juego que se han establecido y que bajo la tónica de la incertidumbre parecieran acorrallar a estos movimientos a éxitos parciales y momentáneos.

Hoy hay nuevos actores en estos movimientos, que responden no sólo a los cambios de época o los propios de esta globalización, van más allá, involucran viejos y nuevos problemas. A los ambientalistas, a los ecologistas, a las mujeres, etc. se suman los actores de los movimientos de homosexuales, de los derechos humanos, las barras bravas, las pandillas juveniles, los campesinos sin tierra, los migrantes urbanos, etc. Si bien todos responden en sus contenidos a los problemas de hoy, no podemos pasar por alto que su emergencia no siempre coincide con los cambios de nuestra época. Más de uno sigue envolviendo viejas frustraciones o problemas no resueltos, cerrando detrás de ellos a grupos muy particulares de interés, mientras que otros concitan la atención y el interés de la sociedad en general porque están más cercanos verdaderamente a cambios en los patrones valorativos de la modernidad o la dinámica social.

GRAFICO 2
LOS NUEVOS ESCENARIOS PARA LA CONSTRUCCION DE ALIANZAS



Fuente : Elaboración propia.

2. Desafíos e implicaciones en la relación Estado-Sociedad civil

Si bien los cambios en el Estado, la sociedad civil, la sociedad política y los movimientos sociales contribuyen a la definición de nuevos escenarios, cada uno de ellos enfrenta de manera diferente las relaciones entre sus actores.

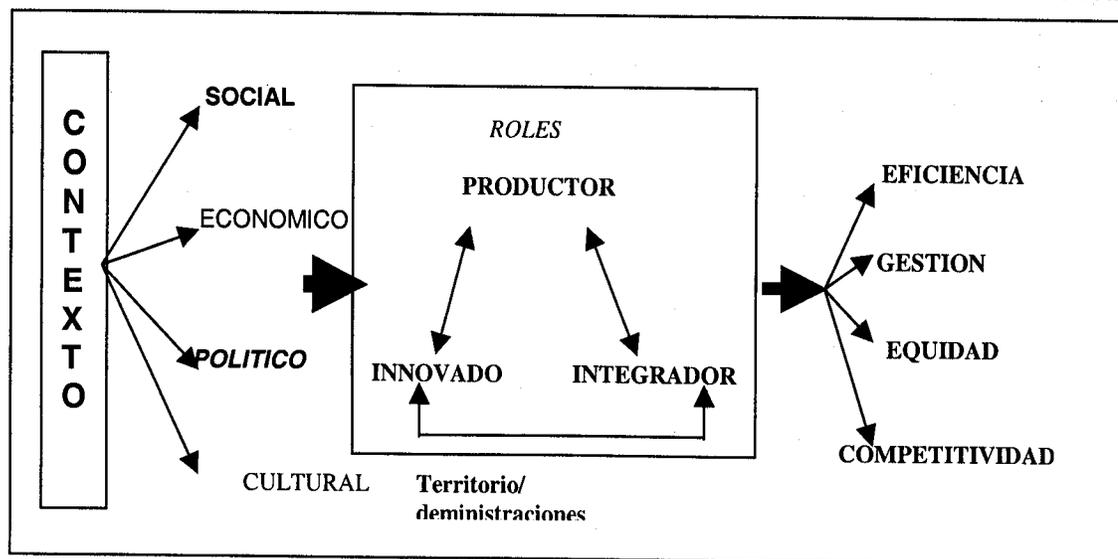
Desde el ámbito del Estado las reformas, en particular la descentralización, genera nuevos desafíos alrededor del nuevo rol que debe encarar, sea que éste se aplique en el plano nacional, regional o local. Es en particular en éste último, donde se hacen más notorios los desafíos de un nuevo rol, sobre todo porque en éste se produce la construcción básica de la gobernabilidad.

Algunas de las nuevas funciones que se exige hoy del Estado pasan por llegar a constituirse en:

- Productor de resultados, donde su gestión deberá evaluarse en relación a la eficiencia de las acciones que despliega, sobre todo en la creación de condiciones para la eficiencia del uso de los recursos públicos.
- Innovador, es decir capaz de buscar nuevas formas de encarar y solucionar los problemas, tensiones y conflictos generados por el desborde de los problemas sociales. Esta responsabilidad exige tener capacidad de anticipación de nuevos escenarios y proyectar en ellos el comportamiento de sus actores.
- Finalmente, el Estado tiene que ser articulador de la política y oferta pública con la demanda social, para eslabonar las dinámicas de los territorios y ampliar la capacidad de gestión de cada administración descentralizada.

Esto roles obligan a enfrentar los desafíos provenientes de los contextos macro, de donde se ubica la gestión así como de los propios que definen el entorno de actuación. Será en particular, el proyecto político que sustenta el equipo o la administración de gobierno⁷ de cada territorio, el que perfilará las dimensiones de los esfuerzos a realizar.

GRAFICO 3:
ROLES DEL GOBIERNO MUNICIPAL



⁷Entrevista con el Sr. Tito Chocano, Alcalde de Tacna en Perú.

Los desafíos en general, en el contexto delineado por la globalización y lo que ello implica en cuanto al comportamiento del Estado, la economía y la sociedad, pasan por:

- Enfrentar el predominio de acciones de tipo individual, que favorece la práctica de la competencia desigual, donde ésta ha relegado a la cooperación, como estrategia para alcanzar el bien común.
- Enfrentar la puesta en marcha de acciones carentes de reglas de juego, claras y estables, lo que dificulta a los involucrados asumir compromisos e identificar sus responsabilidades.
- Enfrentar procesos de pérdida de autoridad en el ámbito público, lo que contribuye a que la acción estatal disminuya su credibilidad ante la sociedad civil.
- Enfrentar la pérdida creciente de interés de la población por participar en la reconstrucción del orden social, lo que provoca un amplio esfuerzo por llevar adelante procesos participativos de la población.
- Enfrentar los cambios surgidos tanto en la percepción como en la práctica, de lo que constituye lo público, lo privado y las responsabilidades de los actores, lo que provoca lentos procesos de maduración de las experiencias que fortalecen la gobernabilidad.
- Enfrentar la pérdida de credibilidad de la democracia representativa, lo que provoca actuar con prudencia y gradualidad para no provocar el descrédito en la democracia, y
- Enfrentar la construcción de procesos y propuestas de decisión centralizada, que contribuyen a minar el involucramiento y gestión de los actores locales, lo que provoca gestar lentamente procesos articulados a la política nacional pero también sustentados en una visión de las capacidades locales.

De estos desafíos surgen diversas propuestas sobre la forma como debe gestionarse y establecerse las relaciones entre los actores estatales y los de la sociedad civil.

Por ejemplo, para el Banco Mundial, el Estado debe "...promover acciones de tipo colectivo, establecer el conjunto de normas en que se apoyan los mercados...asegurarse de que éstas se cumplan de forma coherente...y de que los agentes privados tengan la seguridad que estas reglas no va a cambiar de la noche a la mañana..." (Fuente: El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. Banco Mundial. Washington, D.C., p. 39).

Detrás de esta propuesta hay un claro reconocimiento a la posición que los actores deben asumir para llevara adelante un nuevo contrato social, como base del encuentro del Estado y la sociedad civil.

Para acercar una idea sobre la construcción de este nuevo pacto se puede destacar que este cambio implica básicamente cambio en la gobernabilidad. Esto, a su vez, implica cambios en el entendimiento y construcción de la ciudadanía, el bien y el espacio público, la participación ciudadana y la democracia representativa. Para producir todo esto, la concertación se revela como el mecanismo adecuado para la construcción de alianzas territoriales.

2.1 La construcción de la gobernabilidad

La noción de gobernabilidad ha sufrido muchas modificaciones, en la historia reciente, y existen diferentes formas de definirla. Una concepción “clásica” puede encontrarse en Torres Rivas que la considera como “mecanismos de dirección (control, orden, persuasión, coerción, etc.) de un sistema político, que proporciona seguridad, prosperidad, integración a sus ciudadanos y orden y continuidad al sistema” (Torres Rivas; 1995).

Sin embargo, también se la puede definir de manera más dinámica, para permitir apreciar los elementos procesales de su construcción:

- “...la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil...” (Tomassini; 1992; p.11).
- “...la gobernabilidad es la suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, manejan sus asuntos comunes...” (NN.UU., Comisión sobre Gobernabilidad Global).
- “...el conjunto de acciones, condiciones y factores que posibilitan avanzar en las tareas democratizadoras y del desarrollo que se han propuesto los gobiernos ...” (Parker;1997, p. 9) “...la noción de gobernabilidad involucra pues la noción de co-operación y de co-responsabilidad...” (Parker;1997, p.11).

Estas definiciones resultan más cercanas a los procesos que envuelven hoy los desafíos de la redefinición del rol del Estado y de los cambios en la sociedad civil, de lo cual podría inferirse que:

- La gobernabilidad no es sólo responsabilidad del Estado, sino que se comparte con el resto de la sociedad,
- La gobernabilidad demanda una autoridad construida sobre la legitimidad nacida del reconocimiento e interés de la sociedad,
- La gobernabilidad es un proceso y no un “estado de situación”, por lo tanto se explica mejor por las dinámicas que llevan adelante sus actores,
- La gobernabilidad implica un sistema de relaciones permanentes y temporales donde las alianzas constituyen su eje fundamental para la acción.

Estas inferencias resultan cercanas a las que se desprende del trabajo del Banco Mundial que a inicios de los 90 definió la gobernabilidad, amparado en el término inglés “governance” (traducido oficialmente al español como relaciones Estado-sociedad civil) que define al proceso como el de la solución colectiva de los problemas.

En esta definición la gobernabilidad tiene tres componentes: la “accountability” de la acción pública que consiste en la capacidad de realizar una gestión transparente hacia la sociedad civil (aunque algunos autores también incorporan a ella la idea de rendición de cuentas e incluso de control social^B) la estabilidad de las reglas de juego en la conducción de las políticas públicas y la eficacia y economía del proceso de la gestión pública

Esta definición operativiza la noción de gobernabilidad, dándole un contenido más pragmático que académico, situación que refleja y explica gran parte de las orientaciones de este organismo en su vinculación con los gobiernos. De la misma manera, permite comprender el tipo de relaciones que se esperan producir entre Estado y sociedad civil.

^B Edwards M. & Hume, D. NGO's. Performance and Accountability, beyond the magic bullet, Warthscan, London, 1995

En el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la gobernabilidad es un concepto que desde los años 80 aparece definido en relación a la cooperación entre el Estado y la sociedad civil.

Estas dos apreciaciones de la gobernabilidad, más cercanas a su puesta en práctica que a su debate nos confirma que las relaciones entre Estado y sociedad civil están cruzadas por la legitimidad política y la eficacia económica y administrativa en la gestión de gobierno. A esto se podría sumar el concepto de capacidad, que aparece en los autores presentados referida al mantenimiento de la estabilidad, (en el sentido de paz social), todo lo cual nos lleva a que la gobernabilidad implica hoy, hablar de un nuevo contrato social, entendido como la decisión voluntaria de los individuos de acordar unas reglas de convivencia que garanticen el bien común y la satisfacción de las aspiraciones individuales (Velázquez; 1995).

Estas relaciones sin embargo no son uniformes y se hacen presente según distintos grados y tipos. Garretón (1994) por ejemplo, diferencia cuatro de ellas; la fusión, la imbricación, la subordinación o la eliminación.

Nos interesa destacar las que se califican como de imbricación, ya que representan mejor los encuentros tan reclamados hoy entre lo individual y lo colectivo, que hacen parte de la complejidad que deben resolver los pactos sociales.

Por tanto replantearse la gobernabilidad es asumir los desafíos que hoy encontramos frente a la construcción de una nueva ciudadanía, nuevos espacios públicos y la misma democracia, superando de esta manera la vieja percepción que ampliar la capacidad de gobierno implicaba sólo mejorar el mantenimiento del orden establecido.

2.2 La construcción de la ciudadanía

La noción de ciudadanía ha sufrido muchos cambios semánticos a lo largo de la historia de la democracia. En su entendimiento general implica la relación entre el individuo y el Estado, situación enmarcada en los preceptos legales de cada sociedad concreta y que origina un conjunto de derechos y deberes para permitir la coexistencia social.

Aparece en la ciudad-estado griega como una situación de privilegio, (participación en la vida política) para ir evolucionando en la Roma Republicana a otra idea del privilegio (inmunidad, acceso a derechos, etc.) extendiéndose a lo largo de la historia. En el significado original anglosajón, el término de ciudadano implica membresía en una corporación municipal local, mientras que en el uso norteamericano se adopta para destacar la emancipación del rey inglés. Será en el Siglo XVIII, que la noción de ciudadanía se adoptará en las constituciones y en las leyes, teniendo ya la connotación de prerrogativa de participar en el ejercicio del poder político a través del proceso electoral.

Esto presupone la existencia legal de una comunidad política que se sustenta en el sufragio universal y otra civil basada en el imperio de la ley.

Actualmente, la comprensión convencional de la noción provoca su debate por su estrechez, ya que es incapaz de dar cuenta de las nuevas situaciones y condiciones que explican el ejercicio de los derechos, así como de los procesos y dinámicas de como se viene produciendo la construcción de la democracia hoy, en las sociedades concretas. La noción de ciudadanía aparece dominada en la práctica por una percepción individualista donde aparece comprimido el poder del pueblo para dar paso al protagonismo del poder de los individuos (de ciertos grupos) que componen la sociedad, y que es sostenida por algunas reglas esenciales, entre ellas el derecho a participar libremente en la toma de decisiones colectivas.

En realidad la evolución semántica de la noción de ciudadanía está muy vinculada a la discusión sobre el rol del Estado. Para autores clásicos como Locke, el Estado debe proteger al individuo mientras que para otros, como Tocqueville, el rol del Estado es construir la igualdad de las condiciones sociales. Este debate enfrenta a la noción de ciudadanía, ya que la obliga a discriminar entre igualdad y libertad. Para Marx, la ciudadanía es un sofisma social y el enmascaramiento de la desigualdad.

Sin embargo, esta discusión no está hoy en el centro del debate, puesto que existe un cuasi-consenso en torno a la idea de que “entre el Estado y la sociedad, o en un plano menor, entre el gobierno y los ciudadanos, existe una relación fundamental de creación mutua en el que el referente final es el ciudadano, cuya voluntad colectiva legitima al Estado, pero sin cuya protección y reconocimiento al sujeto asilado no existiría” (Torres Riva; 1993, p.98).

Hoy día, un escenario parecido al del Estado regulador se da en torno a saber que tipo de ciudadanía necesita nuestras sociedades para lograr un mayor desarrollo. Se puede decir que el tema no es tanto si el ciudadano defiende sus derechos de manera colectiva o individual, sino más bien de que manera lo ejerce. Ligada al nuevo rol del Estado, interesa conocer como construir una ciudadanía cargada de contenidos y prácticas activas.

Si consideramos que un rol importante del Estado hoy es ser promotor del desarrollo y que para lograrlo requiere de nuevos patrones de gobernabilidad, entonces las acciones de fortalecimiento de la democracia tendrán que intervenir sobre la ciudadanía, para transformarla de “desactivada” (situación que se enfrenta hoy en muchos países de América Latina) a “activa”, informada, fuerte y efectiva.

En resumen, no se puede tener un Estado eficiente sin una ciudadanía fuerte. Hoy el desafío en la construcción de ciudadanía pasa por generar y potenciar la existencia de “actores sociales con posibilidades de autodeterminación, con capacidad para intervenir mediante un intercambio racional en los espacios públicos” (Calderón; Hopenhayn; Ottone; 1996).

Como balance podemos anotar que la búsqueda de una nueva gobernabilidad ha provocado el cambio en la visión de la ciudadanía, haciendo que ésta vaya mas allá de la reivindicación de derechos (aunque éstos cambien de naturaleza, como los medioambientales, el empleo o de genero por ejemplo) para encarar el desafío de ejercerlos, los que nos lleva a buscar junto al Estado, fórmulas innovadoras.

La concepción actual de la ciudadanía realizó un vuelco de perspectiva, en relación de los gobernantes y gobernados, no tanto como a menudo se dice para transformar las demandas en derechos frente al Estado, sino más bien para aprender a construir los derechos conjuntamente.

2.3. La construcción de lo público-privado

Los cambios en la naturaleza misma de la sociedad civil y del Estado han provocado dificultades para percibir con claridad el ámbito de lo público y lo privado.

Tradicionalmente lo público correspondía a la esfera de lo gubernamental y se identificaba con la idea del bien común, mientras que lo privado se asociaba al sector empresarial y al interés mercantil. Son las crisis del Estado de Bienestar en Europa, y la del Estado Paternalista en América Latina las que provocaron una confusión en cuanto a los límites de ambos.

La privatización que acompañó a las reformas hizo que la actividad productiva y empresarial del sector público pasara a ser controlada por el sector privado nacional o internacional. Ello provocó que servicios que antes aparecían asociados al interés colectivo, pasarán a ser ofertados ahora por un sector que había hecho descansar su protagonismo en el interés privado. Esta

“incursión” del sector privado en los campos del sector público trajo además una confusión para la sociedad civil, sobre las responsabilidades frente al interés colectivo.

Serán en especial las formas de gestar el bien o servicio público lo que profundizará esta confusión y afirmará por otro lado, que el sector privado no está menos preparado que el gubernamental para ofertarlos. Dentro de estas formas de revalorizar lo público, la consulta a la población, la discriminación del público interesado y la eficiencia en producir el servicio será lo que “convencerá” a mucha parte de la sociedad civil y el propio aparato gubernamental, del cambio que se ha producido.

Será la participación ciudadana la que provocará, sino el convencimiento total por lo menos parcial, de la presencia del sector privado en la atención de lo público, la que desafiará este olvido de la sociedad política o la propia acción de los Estados que se llaman democráticos.

A lo anterior, se sumará la corrupción y el clientelismo que contribuirá a “despublicar”⁹ el Estado, transparentando que éste actúa cada vez más en función de los intereses de una parte de la población en lugar del bien común de la sociedad. Esto hace parte de una visión institucional de muchos organismos internacionales (como el Banco Mundial, por ejemplo) donde subyace la imagen del estado patrimonial, prebendalístico, el cual de alguna o muchas maneras (asociadas a la idea de la práctica del populismo como forma de la gestión estatal) como de una contradicción cuando se discute las vías para la gobernabilidad. Acá la relación Estado-sociedad se rompe, deja de existir la co-responsabilidad para afincar en el Estado los males y las soluciones, lo cual no debe dejar de lado que corrupción o clientelismo, no existen si no hay su correlato en el sector privado, que lo alimentan y acaso ayudan a reproducir.

Un fenómeno contrario también se apreciará por el lado de la sociedad civil, acostumbrada a sentir el protagonismo del Estado en la economía que verá en la empresa privada a un nuevo actor responsable de la dinamización de procesos productivos de interés colectivo. Serán éstas las proveedoras de empleo e ingreso territoriales e incluso defensoras de ciertas responsabilidades locales.

Es importante resaltar que, al contrario de lo que a menudo se lee y escucha, las entidades colectivas no siempre son el portavoz del interés público, siendo fenómenos como la crisis actual de representatividad de los gremios, que lo demuestran. A su vez, un individuo puede por sus acciones no sólo defender y luchar por sus intereses particulares sino que sus acciones pueden al mismo tiempo ser de interés de toda la comunidad, por ejemplo, si un empresario se instala en un territorio con el objetivo de realizar inversiones, su acción puede ser provechosa para gran parte de la población si con ello genera empleos.

La definición de las dos nociones no es clara y como lo indica Torres-Rivas (1995) “...equivale a querer hacer una clasificación de los cuadros de un museo según su precio”.

Pero, ¿cómo definir lo privado y lo público? ¿Qué criterios utilizar para diferenciar los dos ámbitos? ¿Esta separación no sería acaso “una distinción en desuso”? (Magallanes; 1997).

En realidad, el límite entre los dos ámbitos depende del ángulo o perspectiva en el que uno se ubica. En este sentido se pueden enunciar varias percepciones¹⁰:

- Sí se considera que el interés colectivo corresponde a la suma de los intereses particulares (teoría del “public choice”, en autores como Buchanan o Tullock), entonces

⁹ Ver Nuria Cunill (1997) que hace un análisis de la redefinición de la noción del público y del límite con el privado, a partir de procesos actuales como el cambio de rol del Estado.

¹⁰ Ver a George A. Frederickson (1992) para una presentación de la evolución histórica de la semántica del concepto de lo público

lo que se vincula directamente a los intereses particulares de la mayoría de los ciudadanos puede ser calificado como público.

- La perspectiva pluralista, defendida por autores como David B. Truman o Robert Dahl, que tuvo bastante éxito en los años 50, pretende que la esfera de lo público se determina en la interacción de los grupos. Sin embargo, si bien esta concepción permite acercarse de manera cierta a la noción de interés público, en la práctica puede resultar difícil de operativizar.

Tomando en cuenta lo anterior, lo público puede definirse ligando las dos concepciones presentadas. Para ello, el criterio para definir el ámbito público sería el grado de impacto del interés declarado y su relación con el bien común. Se puede decir que un actor es público si sus acciones tienen una influencia determinante sobre el bien común, aún si piensa en función de sus intereses personales.

La noción de espacio público para los sociólogos está ligada a los debates relacionados a los problemas de la sociedad, involucrando en ellos a todos los sectores directamente involucrados. Para los urbanistas la noción de espacio público corresponde a un lugar físico (tradicionalmente la plaza en las ciudades latinoamericanas). En la Grecia antigua era el lugar donde se discutían los grandes problemas de la sociedad de la época. Hoy día, se puede constatar que una disminución de los lugares físicos de encuentro se corresponde con la disminución en el interés de los ciudadanos por participar en el debate público de los temas que no hacen parte de su vida cotidiana.

Hoy día la noción física de espacio público sufre cambios profundos vinculados a los nuevos valores que vienen surgiendo alrededor de la identificación del lugar donde se práctica el encuentro público. Las antiguas plazas son reemplazadas por los centros comerciales, mientras que el debate sobre los asuntos de intereses comunes se ven reemplazados por la cultura del consumismo. De esta manera el ciudadano se va transformando de político a cliente.

También podemos destacar, que así como los límites entre lo público y lo privado están las más de las veces referidos a la posición del examinador, éstos también lo están según los valores que genera la sociedad. Así, éstos hoy son mucho más fluidos, imprecisos y cambiantes. Lo único cierto posible de calificar es que la noción de público sigue vinculada al bien común y lo privado al interés particular.

Los mecanismos de concertación público-privado constituyen nuevas modalidades de reconstruir la noción del espacio público, donde se tratan de conciliar determinados intereses particulares con la noción del bien común, donde se buscan construir alianzas entre actores colectivos e individuales, entre el Estado y la sociedad civil.

2.4. La construcción de la democracia

La evolución semántica del concepto de gobernabilidad así como sus implicaciones sobre la ciudadanía y la distinción público-privado, lleva a cuestionar el concepto de democracia, como lo entendemos hoy día.

La democracia representativa ha sido la forma dominante de las construcciones democráticas en Europa. Si bien América Latina siguió este modelo, los avances de ella dicen de la falta aún de su consolidación, en muchos de sus países. Sin embargo también se aprecia la emergencia de otras formas de actuación y movilización de la sociedad. Esta última se identifica como la democracia participativa, que más que un régimen político constituye un proyecto de sociedad y un instrumento de la gobernabilidad.

En Europa, donde la democracia representativa se fortaleció y donde se puede afirmar que hace parte de la cultura política, la necesidad de complementarla con otras formas como la participativa no se hace manifiesta de manera importante hasta la fecha, con excepción de países como Suiza.

En la mayoría de los países de la región, la democracia representativa ha creado una cultura política marcada por el populismo y el asistencialismo, que sin querer ha contribuido a que las demandas insatisfechas de la población, se hayan visto en la necesidad de buscar otros canales de vinculación con el Estado, que vienen generando otro modelo de democracia.

En este contexto, la necesidad de complementar esta forma de democracia con otra nueva, más directa y dinámica, para acercar el Estado al ciudadano, se revela imprescindible, como estrategia deseable antes que la credibilidad de la democracia sufra demasiados daños. Esta situación explica porque emerge en América Latina, antes y de manera más importante que en Europa, experiencias de democracia participativa.

A menudo, la forma representativa de la democracia se considera como la dimensión política de ésta y la participativa como su dimensión socioeconómica.

Sin embargo, no cabe ninguna duda que esta diferenciación no basta para explicar las diferencias que plantean los dos tipos de democracia, en especial considerando la relación Estado-ciudadano.

Pero ¿cuáles son las principales características y diferencias de la democracia representativa y participativa?

RECUADRO 3
CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS ENTRE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Características de la relación Estado ciudadano	Democracia representativa (DR)	Democracia Participativa (DP)
Periodicidad y duración	Programada	Continúa
Naturaleza	Regulada Consulta	Permanente Concertación
Canales de representación	Partidos políticos	Actores individuales y colectivos de la sociedad civil (actores comunitarios/privados, colectivos/individuales)
Grado de formalización	De acuerdo a normas legales	Variable, dependiendo de presión de la demanda
Tipo de relaciones	Sujeto-objeto	Sujeto-sujeto
Mecanismos de vinculación	Elección, Referéndum, Plebiscito	Procesos de concertación
Periodización de los problemas	De acuerdo a tiempos políticos	Tiempo de los problemas (planificación, ejecución, evaluación)

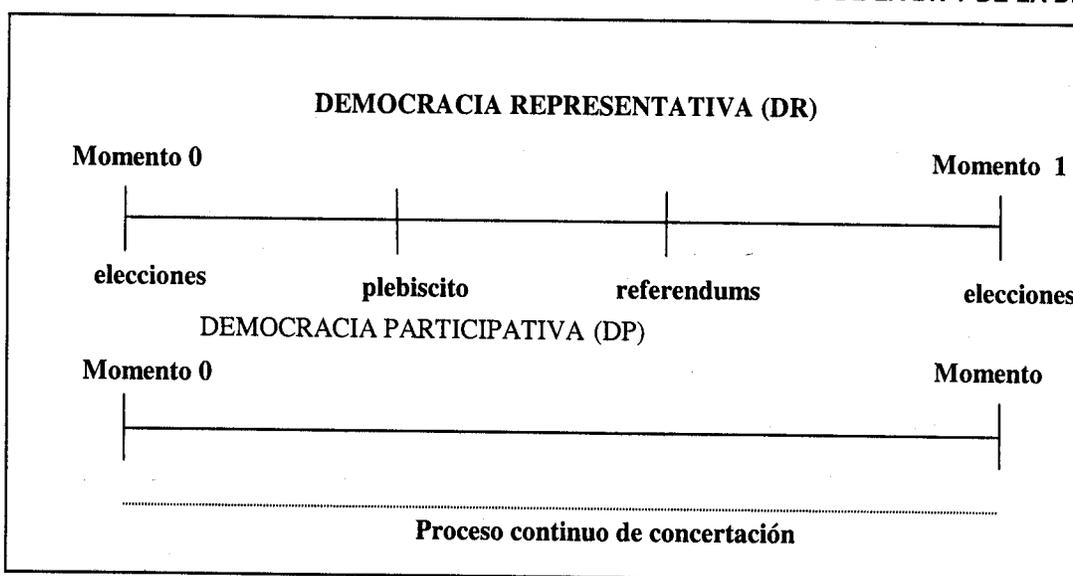
Fuente: Elaboración propia.

Es importante precisar que la emergencia de la Democracia Participativa (DP) en América Latina, no apunta a sustituir a la Democracia Representativa (DR), sino a iniciar un proceso que la complemente y fortalezca. En realidad la democracia participativa, al acercar el ciudadano a la gestión del Estado, contribuye a mejorar los niveles de confianza de la población, situación que amplía el interés del ciudadano para participar en la política o la gestión pública, desde los canales tradicionales de representación.

La diferencia mayor entre los dos tipos de democracia, es la *dimensión dinámica* que aporta la participativa. La democracia representativa permite una **vinculación directa** con el Estado a través de mecanismos puntuales (referéndum, plebiscitos, etc.) y **funciona** en general **de manera indirecta** entregando a la persona elegida la responsabilidad de esa vinculación.

La democracia participativa por el contrario, establece una relación directa, permanente y continua entre el Estado y el ciudadano.

GRAFICO 4:
TIEMPO DE LA DR Y DE LA DP



Fuente: Elaboración propia

Los dos tipos de democracia no solamente presentan una diferencia en cuanto a la periodicidad y duración de la relación, Estado-ciudadano, sino que tienen una naturaleza diferente: en la DR, el ciudadano es **consultado** sobre asuntos públicos, es decir tiene la posibilidad de expresar su opinión sin saber cuál será la influencia de su opinión en la toma de decisiones. Al contrario en la DP, existe un proceso de concertación, que culmina en un acuerdo con el Estado.

Esta diferencia en la naturaleza de la relación con el ciudadano, genera otro tipo de relaciones, que constituyen lo que se podría llamar un vuelco de perspectiva en la relación entre gobernantes y gobernados, una revolución "copérmica" (en el sentido del cambio de referentes). Se pasa de una relación **sujeto-objeto**, donde el ciudadano es básicamente receptor de las políticas públicas, a una relación **sujeto-sujeto**, donde la sociedad civil no solamente contribuye activamente a la puesta en marcha de las políticas públicas sino que participa en su diseño y evaluación.

Para que la relación entre el Estado y el ciudadano funcione en un modelo de DR ésta tiene que realizarse a través de **partidos políticos** constituidos formalmente (en el sentido de organización, como lo entiende Joan Prats Catalá). Estos partidos, son el único canal que permite que el ciudadano participe en la gestión del Estado e influya en la toma de decisiones.

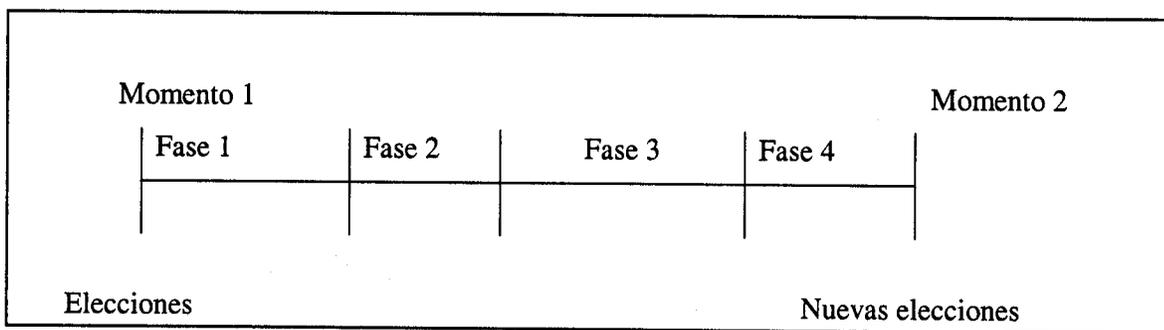
En la DP existe al contrario **varias modalidades** de vinculación entre el Estado y la sociedad, según el grado de legitimidad y representatividad de las organizaciones existentes. Existen muchas diferencias entre el tipo de “interlocutor válido” que pueden ser presentes en un territorio, considerando criterios como su grado de representatividad, capacidad de gestión, negociación y convocatoria. En el caso de ausencia de actores colectivos válidos o para generar alianzas que involucren a un número reducido de actores, el ciudadano tiene la posibilidad de relacionarse directamente con el Estado.

Esta “flexibilidad” en el canal de representación y vinculación con el Estado, propio a la DP, implica un grado de formalidad variable (menos legalista) a diferencia de los partidos políticos que como canales oficiales y legales de vinculación, presentan por su naturaleza cierta rigidez para su actuación.

Una característica, que es una fuerte limitación de la DR para concitar el interés ciudadano es que la gestión del Estado se encara según el tiempo político. La lógica de las elecciones es la que determina las políticas y acciones del Estado. Sin embargo, esta lógica no se corresponde con la que tienen los problemas reales, que necesitan de políticas flexibles, particulares y de realización inmediata pero ligadas a objetivos de largo aliento, así como de un aparato estatal que garantice un mínimo grado de continuidad en su aplicación.

Este tiempo político se puede representar de la siguiente manera:

**GRAFICO 5:
LA LÓGICA DEL TIEMPO POLÍTICO**



Fuente: Elaboración propia

Fase 1: Podría llamarse de *transición*, donde el gobierno elabora su programa político. La duración de este período, dependerá del grado de consenso que internamente consiga el partido de gobierno o en su alianza con los partidos con los que comparte la coalición¹¹.

Fase 2: Puede llamarse de *reorientación*, y consiste en poner en marcha la máquina estatal para que ejecute el programa y las políticas diseñadas. La duración de esta fase, dependerá del grado de continuidad que existe con las políticas anteriores, ampliándose si son radicalmente diferentes a las anteriores.

Fase 3: Puede llamarse de *acción* del gobierno, donde realmente el programa de gobierno se aplica.

Fase 4: Puede llamarse *preelectoral*, donde el gobierno actúa en la lógica electoral, preocupado por obtener resultados concretos, visibles y de impacto político, ya que ello hace parte de su balance de gestión e incluso de su nueva campaña.

¹¹ Actualmente, existe una tendencia en América Latina donde ningún partido dispone de suficientes votos para constituir una mayoría. Más y más se tienen que constituir coaliciones (en algunos casos como en Bolivia, pueden llegar a “megacoaliciones”), que necesitan de un largo periodo para poder elaborar un programa de gobierno concertado

Considerando estas cuatro fases, resulta muy difícil llevar adelante procesos serios y comprometidos, puesto que la fase de actuación del Estado, está condicionada por la fase 2 y 4. Tomando en cuenta este elemento, una estrategia posible para que se puedan desarrollar acciones a largo plazo es lograr que se lleven a cabo acuerdos con la sociedad civil y que está exija su respeto al siguiente gobierno. En este sentido, la DP puede resultar un instrumento útil para complementar la lógica de voto que sostiene la DR.

2.5. La construcción de la participación

Como se indicó, la democracia participativa y la democracia representativa hacen uso de mecanismos diferentes para vincular a la sociedad civil con el Gobierno. Estos instrumentos son los que permiten que se fortalezca los niveles de gobernabilidad. Un concepto, que incluye a gran parte de los mecanismos existentes es la participación.

Para poder precisar el concepto de participación, es necesario en un primer momento calificarlo, para luego definir los diferentes grados de participación que existen y las implicaciones que tienen sobre las alianzas que se generan¹².

Veamos algunas ideas que rodean experiencias que se vienen llevando a cabo en algunos países de la región (como el caso de Chile, Bolivia y en menor grado Perú), en busca de ampliar la gobernabilidad.

En Bolivia, la participación popular fue el concepto usado para provocar la relación Estado-sociedad. En Chile, el tema de la participación ciudadana hace parte de los discursos políticos, tanto de la izquierda como de la derecha. En Perú, la participación se identifica con la social o la comunitaria.

En este documento, estos conceptos se utilizarán de la siguiente manera:

Por **participación social** se entiende la relación y el grado de involucramiento de un individuo en las diferentes organizaciones de la sociedad civil (club deportivo, comités de educación y salud, cooperativas, sindicatos, asociaciones de productores, etc.)

La **participación política** designa el involucramiento de una persona en los mecanismos tradicionales de la DR (elección, referéndum, plebiscito, etc.) así como su pertenencia a un partido político.

Por **participación ciudadana**, entendemos el conjunto de relaciones que un individuo tiene con el Estado, de manera directa o indirecta, en el marco de sus derechos. La participación ciudadana incluye a la participación política.

De igual manera es importante diferenciar la participación ciudadana, que se puede realizar de manera colectiva o individual, de la participación popular, que consiste en un modelo de organización de la sociedad civil para lograr un involucramiento del ciudadano en el proceso de toma de decisiones del Estado, a través de mecanismos colectivos organizados por este.

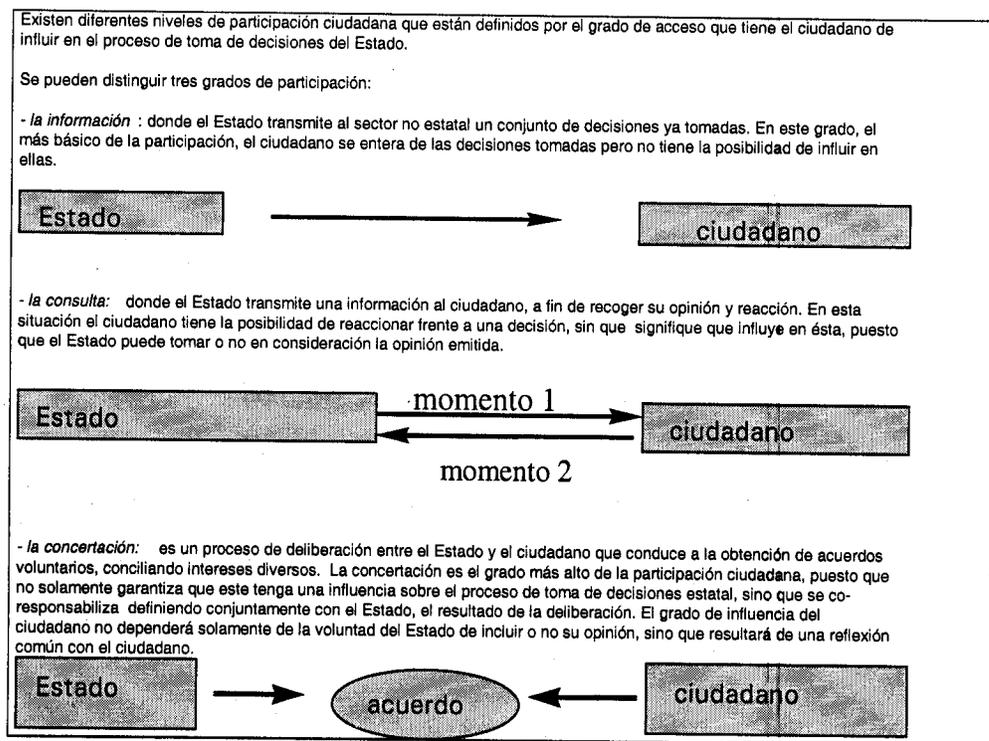
El concepto de participación ciudadana es más amplio que el concepto de participación popular puesto que incluye la construcción de alianzas entre el Estado y el ciudadano, de manera directa o vinculada a intereses privados.

¹² Las definiciones que se enuncian pueden no coincidir con otros autores. Acá se busca más que destacar un debate, precisar el uso de estos conceptos, para lo que sigue en este documento.

Sin embargo, es importante entender que aparte de los actores involucrados y del alcance del tipo de participación planteado, es importante distinguir los grados de participación, ya que no todos llegarán al mismo pacto territorial.

La participación ciudadana, en sus diferentes formas, puede tener diferentes niveles (ver Thévoz y Nicod; 1997): información, consulta, concertación (ver recuadro 5)

RECUADRO 4 LOS GRADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: C.Nicod , 1997

Es importante en esta parte de la discusión y clarificación conceptual, aclarar algunas ideas que a menudo giran alrededor del concepto de participación.

- la participación ciudadana no tiene que ser una acción colectiva
- la participación no se define por ley, sino por las prácticas que se van construyendo
- la participación no se corresponde con un derecho a pedir

Es importante destacar, que según la concepción del término participación, que supone grados (recuadro), ésta no tiene que ser colectiva, sino que también puede establecerse en el ámbito particular. La participación y la construcción de alianzas pueden realizarse a nivel particular (con actores con intereses estrictamente privados) y tener un impacto importante sobre los niveles de interés colectivos.

El concepto de participación, si bien hoy día tiene una connotación positiva y aparece como una condición necesaria al ejercicio de la democracia, no fue siempre así en la historia de la teoría política. Para los marxistas y neomarxistas es un medio para legitimar las decisiones y la dominación de clase, haciendo al participante co-responsable, convirtiéndose por tanto en un medio para legitimar el orden existente. Sin embargo, la participación no siempre llega a acuerdos sino

que también puede dar lugar a conflictos, es decir no siempre garantiza el orden establecido, sino que a menudo abre canales de discusión y cuestionamiento.

Para los teóricos de la marginalidad de los años 60 en la CEPAL, el concepto de participación ciudadana era un medio para la incorporación de los marginados a la sociedad, la participación era el antídoto contra todos los males de la población marginada y como tal se convertía en un mecanismo de integración funcional al orden social vigente. Para los neo-liberales, la participación constituye un medio para mejorar la eficiencia en el uso del gasto público.

En realidad la participación puede ser un poco de todo esto, dependerá del grado de participación que se desarrolla. La participación constituye un instrumento que permite además de mejorar la eficacia del gasto público, restaurar en el ciudadano la credibilidad en el Estado, es decir "volver a hacerlo público".

El debate no es tanto si la participación constituye un instrumento válido o no, ya que como cualquier instrumento dependerá del uso que se hace de ello. En este caso, la legitimidad de la participación dependerá de la capacidad del Gobierno (en cualquiera de sus niveles) de actuar en función del bien común y no de beneficios particulares y personales.

En el nivel de la concertación, la participación constituye un medio para que los esfuerzos de la sociedad civil y el Estado emprendan desafíos mayores y de trascendencia, como la búsqueda del desarrollo. Para que esto se pueda realizar, aunque cada actor siga sus propias lógicas y dinámicas, se necesitan de metodología, procesos y mecanismos para aprender la construcción de alianzas.

Si bien existe actualmente un consenso en cuanto a la necesidad de construir alianzas entre la sociedad civil y el Estado, como resultado de los cambios que se vienen produciendo en los roles de los actores y sus condiciones de actuación, hay pocos estudios sobre las condiciones que favorecen la emergencia y el éxito de los procesos de concertación público-privado, quedando muchas interrogantes a responder, como:

- Hasta dónde las condiciones macro (política nacional de descentralización, equilibrio macroeconómico, marco legal adecuado, etc.) influyen en la construcción de alianzas para el desarrollo territorial
- Cuál es la influencia del grado de avance de la DR sobre el desarrollo de los mecanismos de concertación, es decir sobre la construcción de una DP
- La complementación de la DR con la DP, constituye una revolución o una modernización evolutiva del mismo modelo de democracia
- Cuáles son los elementos propios, a un territorio determinado, que son imprescindibles o determinantes en la construcción de alianzas
- Cuáles son los elementos a nivel local que dificultan la construcción de alianzas

Esta parte del documento no pretende dar el marco correcto y último sobre como responder a estas preguntas, sino que se propone dar elementos para la reflexión que actualmente emerge tanto en las instancias técnicas públicas y privadas encargadas de promover el desarrollo local, así como las que surgen en los medios académicos que reflexionan en torno a temas como el nuevo rol del Estado o el mejoramiento de los niveles de democracia y gobernabilidad.

Segunda Parte: Metodología

1. El enfoque en la investigación

Los cambios, producto de la globalización, no sólo han producido alteraciones en los paradigmas que sustentaron la comprensión del desarrollo, del progreso, del Estado, de la vida pública, de la sociedad civil, de la política o de los movimientos sociales, sino también en la racionalidad política, económica y social en la cual operan sus actores individuales o colectivos, dominados por un pragmatismo que reduce la posibilidad de aprender y afincar ciertos conocimientos del mundo social, favoreciéndose por el contrario, el crecimiento del escepticismo y de la incertidumbre, reduciendo la dimensión del cambio a su plano formal, sea en su simple aceptación o legitimación.

Una mirada a la región, no puede pasar por alto que en estos últimos 20 años, sus historias tienen signos comunes, alrededor de la construcción del Estado, su sociedad civil o sus clases políticas, entre otros. Parte de esta historia también lo es, el conflicto, las crisis o las luchas por buscar nuevas propuestas frente a viejos problemas estructurales, que permitan dar solución a las demandas históricas de sus pobladores y permitir la construcción de los proyectos históricos de sus sociedades. Las reformas, hacen parte de esta historia moderna y han dejado, más allá de sus cambios, preguntas sobre el efecto de sus medidas o si falta aún complementarlas.

En estos cambios alrededor del Estado y de la sociedad civil, se ha destacado el peso de la institucionalidad pública que supo imponer su presencia sobre las distintas formas de organización y maduración de la sociedad civil, y con ello sobre sus estructuras, rolés, intereses y peso de sus líderes. Hoy, al amparo de su historia, las estructuras gubernamentales han iniciado un lento proceso de modernización que los lleva a asumir nuevas funciones y transferir otras, como parte de los procesos descentralizadores, situación que provoca discusiones sobre sus responsabilidades frente a la sociedad. Ésta, por su parte, evidencia procesos acelerados de descomposición social y fragmentación espacial y organizativa, que compromete las relaciones que pueda plantear este encuentro con el Estado, sobre todo por la exigencia de buscar por encima de logros puntuales, alianzas para garantizar la gobernabilidad de los procesos democráticos, sobre los que se asienta esta construcción.

La gobernabilidad se convierte en una demanda urgente de las agendas públicas nacionales, más su construcción difiere de las formas tradicionales de pensar el Estado o la propia sociedad civil. Hoy, la construcción de alianzas no sólo pasa por acuerdos eleccionarios o partidarios, sino básicamente por la coincidencia de intereses de los actores, sean éstos individuales o colectivos, lo cual, cambia la perspectiva de lo público o lo privado y/o de las alianzas o pactos sociales.

Los procesos de concertación, responden cada vez más a lógicas o racionalidades que pasan rápidamente de un estado de tensión a uno de cooperación o viceversa. Lo curioso es que, mientras por un lado se proclama el peso de la racionalidad, por otro la subjetividad de los actores a menudo gobierna la creación de los climas de confianza sobre la que es posible construir alianzas, aun cuando estas puedan ser temporales, específicas o entre actores poco homogéneos.

En una mirada profunda a los procesos que se desarrollan en los espacios interiores de los países, se descubren algunas iniciativas importantes de encuentro entre los actores de estos territorios. Basados en apreciaciones personales de líderes o autoridades, en coincidencias de valoración sobre lo que es o produce una mejora colectiva en el territorio o por el hecho de producirse coincidencias entre el interés de unos actores y la disposición de los otros para buscar sus espacios de beneficio, surgen procesos cuyos productos en algunos casos se frustran y en otros muestran que es posible avanzar del conflicto a la cooperación o de la presión al consenso.

Siguiendo una lógica de investigación, como la destacada por Kaldor (1995), en la identificación de “hechos estilizados” (que sirve hoy de base, para estudios sobre los modelos de crecimiento endógeno) encontramos que la construcción de la gobernabilidad, encuentra en el ámbito local y en particular en la gestión municipal, un escenario importante para poner en marcha el proceso de concertación entre la acción pública y la privada.

2. Las preguntas que conducen el estudio

El tema en este estudio resulta bastante nuevo, dado que la concertación irrumpe como un instrumento potente para construir la gobernabilidad y entender como se comporta la racionalidad de los actores involucrados.

Desde los estudios de caso, se investiga como se producen estos procesos en el nivel local municipal, buscando conocer los factores que contribuyen a su impulso o los limitan. Partiendo de la premisa que la gobernabilidad encuentra mayor materialidad en el ámbito local, y que ésta puede ser construida modificando las condiciones subjetivas y materiales donde se mueven los actores involucrados en el proyecto por construir, surgen algunas preguntas que serán atendidas en el análisis de los casos que se han identificado.

Hay una pregunta central que cruza toda la investigación y que da motivo a reflexionar sobre ella, ya que, procesos de concertación exitosos o fáciles no pueden replicarse, si no se comprende su dinámica y las condiciones que lo favorecen.

Pregunta central

¿Cuáles son los elementos que, existiendo a nivel local, impulsan o frenan los procesos de concertación público privado y su culminación en la construcción de alianzas?

Preguntas específicas

- ¿El liderazgo del proceso tiene que ser asumido por el gobierno municipal o, tiene las mismas posibilidades de éxito la alianza, si lo asume un actor de la sociedad civil?

- ¿La institucionalización formal del proceso de concertación, es un factor imprescindible para que puedan construirse alianzas duraderas?
- ¿Para que un proceso de concertación tenga mayor posibilidad de éxito, tendría que empezar por alianzas pequeñas, o es necesario empezar por temas integrales y acciones planificadas para el largo plazo?
- ¿Tiene que existir siempre presencia del sector comunitario, en los procesos de concertación o puede este proceso servir al desarrollo del territorio sin que este sector sea directamente involucrado?
- ¿El grado de avance y consolidación de la democracia representativa influye sobre la posibilidad de construir una democracia participativa a través de mecanismos de concertación?

3. El aporte de la investigación

La investigación se orienta, además de descubrir la dinámica de algunos procesos, a extraer lecciones de los casos para permitir, a los actores que se involucran académica o prácticamente en experiencias parecidas, reflexionar sobre la gestión de dichos procesos y de su impacto sobre los desarrollos territoriales.

El análisis de los casos, busca que algunos fundamentos teóricos, de investigadores del tema, puedan contrastarse con evidencias mostradas por algunos de los procesos de concertación y que quizás, puedan servir para ampliar el debate sobre algunas de las condiciones o formas sobre las que se construyen estos procesos.

En resumen, este estudio busca aportar nuevos elementos o ampliar viejas reflexiones, alrededor de un tema que tiene aún, un debate incipiente.

4. Metodología

4.1 Revisión de información

relativa al tema, proveniente básicamente de fuentes teóricas, para establecer un balance sobre su debate.

4.2 Recolección de información en terreno

Tomando en cuenta que los procesos estudiados son dinámicos y que evolucionan a mucha velocidad, la información se recogió a través de diferentes modalidades:

- Visitas de terreno, en los casos donde se pudo realizar entrevistas con los actores claves directamente involucrados en el proceso. Complementación de esta información con materiales provenientes de la propia experiencia (planes de desarrollo, documentos de formalización de las alianzas, actas de reuniones de concertación, etc.).
- Contacto con instituciones externas al territorio donde se realiza el caso, que están vinculadas directamente o indirectamente al proceso de concertación en marcha o que trabajan en el territorio y tienen un conocimiento profundo de ello.

- Contacto con instituciones que trabajan el tema de la concertación público-privado, incluyendo a municipios distintos de los estudiados acá.
- Contacto con algunos investigadores del tema, en países distintos a los que se tocan con los casos.

4.3 Análisis y sistematización

Una vez recogida la información se procedió a ordenarla para su presentación, analizando cada proceso para destacar sus aspectos más importantes y concluir con las lecciones que el proceso deja.

Para permitir tener una visión comparada de los casos, se elaboró una matriz analítica que permite tipificar los procesos de concertación.

Este procedimiento permite construir y presentar las respuestas que los casos aportan a las interrogantes de la investigación. La tipificación y el análisis comparado permiten que los casos se conviertan en una fuente importante para explicar, junto a las características de los procesos de concertación, las condiciones que permiten que éstos se desarrollen de una u otra manera.

Esto permite una doble utilidad al estudio, por un lado deja abierto el análisis de cada caso para apreciar su valor en el desarrollo de las relaciones público privado y la modificación de los territorios donde se produce y por otro, permite que otro tipo de actores, involucrados de manera práctica a estos procesos, intenten ubicarse en la tipificación y con ello descubrir algunas de las condiciones que hacen parte de las fortalezas o amenazas al proceso.

4.4 Consultas

- Solicitud de opiniones a profesionales de diversas formaciones, que trabajan el tema, en el ámbito académico y en la cooperación técnica.
- Envío del documento, a los responsables de los casos estudiados, para recoger su opinión. Lo ideal hubiera sido organizar talleres de validación con los actores involucrados en el proceso. Esto no se pudo hacer por falta de recursos.
- Incorporación de opiniones.

4.5 Publicación

Elaboración del documento y entrega a la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES para su revisión, aprobación y publicación.

4.6 Difusión

Realización de eventos, con representantes de los estudios de casos, expertos y funcionarios ligados al tema, para presentar el estudio y discutir sus alcances.

5. Criterios para la selección de los casos

La selección de los casos se realizó en dos etapas: en la primera se identificaron los países y en la segunda, a los municipios de cada uno de ellos.

Para el caso de los países, se tomaron en cuenta los criterios siguientes:

- El interés institucional: siendo la investigación financiada por COSUDE, se buscó identificar algunos países donde esta agencia actúa en Latinoamérica.
- El avance en el tema: se hizo un balance acerca del estado de situación de las reformas del Estado en su relación con experiencias de desarrollo territorial y la presencia de procesos de concertación.
- La limitación financiera: siendo el presupuesto asignado a esta investigación básicamente para visitas de corta duración en terreno, los países elegidos con experiencias destacadas de concertación, fueron aquellos cercanos a la sede del ILPES, para permitir dos visitas (excepción de Cajamarca y Porongo).

En base a estos factores, se seleccionaron los países siguientes:

- **Bolivia**, donde las reformas del Estado y la descentralización se encuentran en un momento importante de su consolidación o enfrentando el desafío de conservarlas, y en donde se registran experiencias de desarrollo territorial, ligadas a la participación popular. Estas últimas vienen siendo objeto de atención por el Gobierno a través de la acción de los Viceministerios de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal y el de Desarrollo Rural, con apoyo de la cooperación internacional.
- **Chile**, donde el proceso de descentralización regional, apunta a profundizarse como parte de un próximo cambio de gobierno y, a la existencia de iniciativas legislativas para perfeccionar la gestión de los gobiernos regionales. A esto, se suma el hecho que desde la acción coordinada de algunas instituciones gubernamentales y, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GTZ), se viene iniciando un proceso de acercamiento al tema del desarrollo local, con la identificación de experiencias destacadas, para luego pasar a su sistematización.
- **Perú**, donde el proyecto de regionalización, establecido legalmente a comienzos de los 90, se encuentra políticamente trabado contribuyendo a su debilitamiento, apreciándose sin embargo esfuerzos aislados de gestión territorial de los municipios. A ello, también se puede sumar la existencia de experiencias destacadas de concertación, en ámbitos municipales, así como el inicio de la discusión de un nuevo proyecto de sustitución de la Ley Orgánica de Municipalidades, en el Congreso de la República.

Finalmente, también se puede sumar a estos antecedentes, el hecho que la CEPAL, a través de su proyecto "Descentralización y Desarrollo Local" (con apoyo de la Cooperación Alemana, GTZ) viene iniciando la sistematización de experiencias de desarrollo local, (con énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad gubernamental y el fomento productivo) en países de América Latina, tocando a los tres que cubre este estudio.

Para la selección de los municipios, se tuvieron en cuenta los siguientes criterios:

- El éxito y diversidad de experiencias de concertación. Si bien, existe en la región, poca sistematización sobre experiencias de desarrollo local, la mayoría de éstas han registrado fracasos más que éxitos, razón por la cual hay un relativo desconocimiento de este tipo de procesos, que además son de una amplia diversidad. Los casos que se registran acá, han sido ubicados por el aporte que pueden brindar y la diversidad que presentan.
- La diversidad de municipios, fue un criterio importante para observar el desarrollo de los procesos de concertación y, su vinculación con variables como el tamaño del municipio, su poder económico, el grado de urbanización en el territorio o la diferencia en el tipo de actores que lideran estos procesos.

- La disponibilidad de información. En general existe muy poca información, en el ámbito municipal, sobre sus dinámicas económicas, sociales y otras, relativas a los cambios en el territorio. Esto, se debe a la poca atención que prestan los gobiernos municipales sobre éstas, a lo que se suma, la poca reflexión que aportan organismos que participan en este tipo de experiencias.
- El grado de sistematización de las experiencias. Se han tomado en cuenta municipios donde hoy existe poca posibilidad que sus experiencias sean sistematizadas y difundidas, razón que privilegió a estos municipios con relación a otros con mayor trayectoria y más reconocidos internacionalmente, como es el caso de Rafaela en Argentina o Porto Alegre y Sao Paulo en Brasil, cuyas experiencias son más estudiadas.
- Otro criterio, ligado al último de la selección de los países, es que esta investigación fue asumida sólo por la experta asociada de COSUDE (trabajando en la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del ILPES) quien compartió sus labores en la Dirección con las visitas a los países, el recojo de información, su sistematización y contactos regulares con los interlocutores, identificados en cada país, para producir este documento.

6. Contenido de los casos

Cada caso ha sido ordenado para su presentación, de acuerdo a la siguiente estructura:

6.1 El contexto

Donde se ubica las características generales del país donde se desarrolla la experiencia, destacándose su población, organización administrativa, estado de la democracia representativa, régimen político, relación Estado-sociedad, avance de las reformas del Estado, en especial la descentralización y de los instrumentos de participación ciudadana.

6.2 Los actores

Que hacen parte de la experiencia de concertación, sea público/privado, colectivo/individual, formal/informal, interno/externo al territorio, sus motivaciones/intereses visibles e invisibles, la necesidad de concertación que tienen, etc.

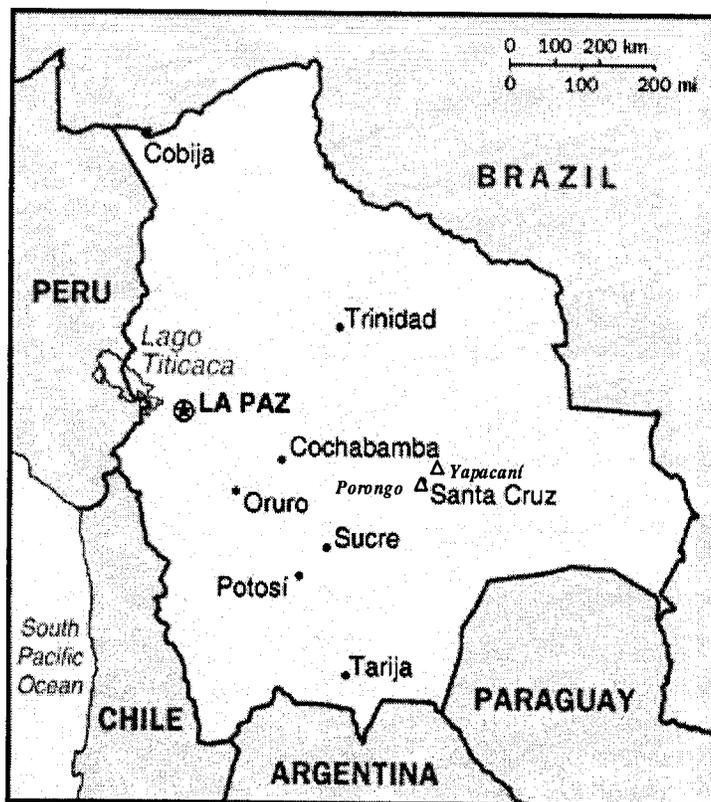
6.3 El proceso

De la concertación, donde se describe y analiza como se producen las alianzas en el territorio y en que consisten. Se presentan sus antecedentes, la innovación que trae, el grado de complejidad del proceso, las condiciones para su replicabilidad, su institucionalización en el territorio, la dinámica que desarrolla, los momentos por los que atraviesa el proceso, la compatibilización que se alcanza entre los tiempos políticos y el de los problemas, el nivel de confianza que se genera entre los actores, la capacidad de convocatoria que se crea, los beneficios tangibles e intangibles del proceso y, que lecciones se pueden extraer de ellos.

Es a partir de estos factores, que se analizan los elementos que están presentes en la construcción de la gobernabilidad.

Tercera parte: Estudio de casos

1. Bolivia



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

1.1 El contexto para la construcción de alianzas en el nivel local

Bolivia, es un país de 1.098.581 km², con una población de 6.420.792 habitantes (Censo 1992) de los cuales el 42% (2.700.000 hbts) vive en el área rural (personas viviendo en poblaciones de menos de 2,000 habitantes). El 42% de la población total, tiene menos de 15 años y solo el 5% es mayor de 60 años. Esto, pone de manifiesto que se trata de una población joven, cuya proporción económicamente activa es absorbida en un 12.8% (1994) por el empleo del sector público gubernamental, mientras que un 38.4% trabajan por su cuenta en áreas urbanas, ubicándose los primeros 4.3 veces por encima de la línea de pobreza, mientras que los segundos están a 2.7 arriba de ésta¹³.

La geografía económica del país, lo presenta como ordenado poblacional y económicamente alrededor de tres grandes ciudades que forman el eje donde se han concentrado históricamente la atención de las políticas y las inversiones, (Santa Cruz, Cochabamba y La Paz) y que además de reunir los servicios comerciales, financieros y administrativos, también integra a la transformación de la producción. Esto lo convierte en una fuente permanente de atracción de una migración rural

13 Panorama social de América Latina, 1996. CEPAL

creciente, que sin embargo en los últimos años, da muestras de empezar a asentarse en ciudades intermedias, ubicadas alrededor del mismo eje.

Bolivia, es un país unitario con un régimen presidencial cuyo mandato dura 5 años. El país está dividido en 9 departamentos con 314 secciones de provincia (Municipios), de las cuales 273 (88%) tienen menos de 25.000 habitantes. El régimen civil, se reinstaló a comienzos de los 80, después de 13 años de dictaduras militares, encontrándose hoy en la consolidación de su proceso democrático.

En el aspecto productivo económico, la tasa de crecimiento del PIB en 1996, fue de 3.9%, mientras que el ingreso por habitante, registró para el mismo año, US\$867.4. La ocupación de la población, se orienta principalmente hacia el sector de los servicios (42.2 % de la población activa)¹⁴ y, de manera secundaria hacia la agricultura, (40.5%)¹⁵ la que contribuye al PIB con el 14%¹⁶.

La herencia inmediata de la dictadura, desorden institucional y pérdida de la viabilidad económica e incluso política¹⁷ del país, ha dejado a los gobiernos civiles sumidos en una gran tarea de transformación, de su economía y de la propia sociedad. Este es uno de los escenarios, en que a mediados de los años 80, se adoptan las primeras reformas económicas. La estabilidad de la economía, el control de la inflación, el reordenamiento de las finanzas, el equilibrio de la balanza de pagos o la reducción de la influencia de la economía de la coca, serán algunas de las prioridades del país. La inflación por ejemplo, pasará de cifras cercanas al 25,000 % en los primeros años de la década de los 80, al 21% en 1988 y 8.5 % en 1993.

Estas medidas de ajuste de la economía provocan la creación de un nuevo orden, tanto económico como social y político. Acompañando estas medidas, o como parte de las condiciones para éstas, se produce el repliegue del movimiento sindical, producto entre otras cosas de la liberalización del mercado de trabajo y de la privatización de actividades económicas con presencia del Estado. Serán, la minería y la actividad fabril en especial, los sectores que sintieron los efectos del cierre de sus fuentes de trabajo. Esta situación dio lugar a la reformulación del pacto social que había mantenido el Estado (con el gremio) y que ahora se construirá con nuevos interlocutores de un sector privado económico que había permanecido viviendo como rentista de la inversión y de la acción del Estado.

Este pacto estado/sector privado, se irá consolidando con la creación de nuevas condiciones para la liberalización de los mercados y la reorientación de la inversión pública, que serán parte importante de las señales para la alianza sobre la que se reconstruirán las nuevas reglas del juego para la acumulación económica, la construcción de la agenda pública, las nuevas prioridades sectoriales y territoriales y acaso también para el encuentro con los nuevos grupos de poder económico y político. En este acuerdo, el Estado sin ensayar ninguna desconcentración, traza como principal objetivo del pacto la recuperación del crecimiento económico del país, descansando esta tarea en el potenciamiento de los nuevos enclaves económicos, los sectores más dinámicos de la economía o las nuevas inversiones externas. Acompañando a esto, se producirá el acceso de estos nuevos grupos sociales y económicos al acceso a la política activa y a la gestión del Estado.

Tras haberse experimentado este proceso, que puede ubicarse entre 1985 a 1989, el Estado lanzará un nuevo paquete de medidas, esta vez dirigidas a modificar el funcionamiento de los poderes públicos del Estado, a reforzar algunas de las medidas de ajuste experimentadas y a crear

14 Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Edición 1997, Santiago de Chile, p.27.

15 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Edición 1997, Santiago de Chile, p.27.

16 Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, Edición 1997, Santiago de Chile, p.79.

17 Gustavo Fernández Saavedra (Ex ministro de la Presidencia de Bolivia). Reforma y modernización del Estado: la experiencia de Bolivia, en "Reforma y Modernización del Estado". ILPES. 1995

nuevas condiciones para un mejor encuentro del Estado con el sector económico privado y la sociedad civil en particular. De acá surgirán las llamadas reformas de segunda generación, que estuvieron inspiradas por las recomendaciones de las agencias internacionales de financiamiento y que empezaron a aplicarse desde comienzos de los 90 alcanzado protagonismo, con la ley de participación popular (1994) y la de descentralización administrativa (1995). Los contenidos de estas medidas y los impactos que alcanzan rápidamente darán lugar al nacimiento del “modelo Boliviano de descentralización”¹⁸, que tendrá entre algunas de sus características, cinco grandes factores para avanzar: objetivos claros del proceso, políticas públicas para apoyarlo, transferencia de funciones y competencias a las unidades ejecutoras, recursos para aplicar las políticas y actores estratégicos para cumplirlas...” (Salinas; 1999).

**RECUADRO 5:
LOS CAMBIOS PLANTEADOS EN 1994**

- La Ley de Participación Popular y sus reglamentos plantean de manera resumida los cambios siguientes a nivel municipal:
- Los Gobiernos Municipales disponen de nuevos recursos: el 20% de los recursos nacionales (coparticipación tributaria) es distribuido en los 311 Municipios del país, según el criterio del número de habitantes¹. Al contrario de otros países de la Región Andina, Bolivia no escogió criterios del nivel de pobreza para la asignación de recursos. El motivo de esta selección sería la expresión de una voluntad de transparencia del Estado frente al ciudadano¹.
- El gobierno municipal ve ampliar sus competencias¹ principalmente en temas como la salud, la educación¹, el ordenamiento territorial, la cultura, el deporte y el desarrollo rural (camino vecinales, riego, microriego) que antes hacían parte de las responsabilidades departamentales y nacionales.
- Los actores del desarrollo municipal: la Ley de Participación Popular introduce la “legalización” de actores territoriales tradicionales como las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales (art. 1, 3 y 4). Otras organizaciones de la sociedad civil tienen derecho a funcionar pero no son reconocidas como actores directos (no obtienen la personalidad jurídica) de la Participación Popular (Art.34).
- La nueva operación del Municipio incorpora la participación de la población en la jurisdicción territorial que se organiza para el control social de la gestión municipal a través del comité de vigilancia (art. 10). Éste, está compuesto por un representante por cantón (división administrativa del territorio municipal), siendo competencias del Comité:
- Articular las demandas de las organizaciones de base con la planificación participativa municipal. El comité de vigilancia opera en apoyo a los Gobiernos Municipales dándole la información necesaria para que oriente la asignación de los recursos de inversión estatal en relación a la demanda social.
- Realizar la vigilancia social de la administración municipal. Esta responsabilidad tiene como objetivo asegurar una institucionalidad en el control social, involucrando a la población desde la planificación hasta el seguimiento y evaluación de los recursos financieros.
- El mandato electoral municipal pasa de 3 a 5 años. La ampliación de los recursos y competencias del gobierno municipal incrementa la importancia de las elecciones municipales para los partidos políticos. La ampliación del mandato busca en especial garantizar la creación de condiciones que permitan la realización de inversiones y proyectos trascendentes.
- Se establece una estructura para los gastos municipales definiendo que los gastos de funcionamiento no deben exceder el 15% de los recursos de coparticipación tributaria (Decreto Supremo 24447, reglamentario a la Ley de Participación Popular y Descentralización, art. 50)¹

¹⁸ Término utilizado por el Gobierno Boliviano durante la gestión del Presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

CONTINUACION CUADRO 5

	Antes de la Ley de Participación Popular	Después de la Ley de Participación Popular
Coparticipación tributaria destinada a los Municipios	10%	20%
Principales temas de competencia municipal	Planificación urbana y catastro urbano – infraestructura básica – servicios urbanos – mercados, frigoríficos, parques, cementerios – alumbrado público	Las mismas con una ampliación al ámbito rural de la jurisdicción territorial – infraestructura y equipamiento en el tema de la salud y de la educación – caminos vecinales – micro-riego -
Actores municipales	Gobierno municipal	Gobierno municipal, comité de vigilancia, comunidades indígenas, Pueblos indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales
Mandato municipal	3 años	5 años
Gastos de funcionamiento ¹⁹	50% de todos los ingresos	15% de la coparticipación tributaria
Inversión por sector	No definida	Definida

Fuente: C. Nicod, "Una experiencia de fortalecimiento municipal: Chuquisaca – Bolivia", ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 1997.

El proceso de descentralización, se lleva a cabo desde una municipalización del país. Los Municipios, dejan de ser concebidos como ámbitos de la vida urbana y de este tipo de pobladores, para ampliarse a todo el territorio de la sección de provincia. La población de estos territorios pasan a ser reconocidos como actores fundamentales de la participación popular, reconociéndose a las organizaciones de naturaleza territorial (comunidades, juntas, capitanías, etc.) como interlocutores, de parte de la sociedad civil, para el encuentro con la representación del Estado y a nivel local, con el gobierno municipal.

El territorio es reordenado administrativa y políticamente, ubicando a las regiones (departamentos) en la tarea de articular las políticas públicas nacionales con el Municipio. Se reconoce explícitamente el rol del Estado, en todos sus niveles de administración, como encargado de poner en práctica la subsidiariedad y destacar su acción reguladora para la producción del bien público y, desreguladora para la operación del mercado. Las nuevas relaciones Estado-Sociedad se hacen desde una perspectiva territorial, participativa, colectiva y permanente, donde el encuentro tiene en el uso de la inversión pública, su principal campo de acción, donde el gobierno municipal identifica la demanda territorial con las Organizaciones Territoriales de Base y donde los Comités de Vigilancia asumen la fiscalización de la acción pública municipal. La estabilidad política y la socialización de la propuesta, en un largo proceso de tensiones, colaboraron a que ésta se ponga en marcha y que aún se conserve.

Este proceso a semejanza de las medidas de estabilización, reordena el clima social y político del país dando forma a un nuevo pacto social, esta vez asentado en la respuesta de la población civil, especialmente rural. Este proceso tiene en sus inicios un período de rechazo, avanzando favorablemente cuando los Municipios empiezan a recibir los recursos, provenientes de la

¹⁹ Hasta mediados de 1996 estos gastos eran el 10%. Sin embargo, a la demanda de los Gobiernos Municipales para ampliar su capacidad administrativa (existían municipios que apenas podían contratar un técnico) al Gobierno Central aumentó esta proporción al 15%

coparticipación tributaria (asignados a cada Municipio en función del número de habitantes), que la ley comprometía para poner en marcha la participación popular.

Esta transferencia va consolidando una alianza que cubre dos ámbitos. El primero, es el de la propia administración pública (intergubernamental: nacional municipal) que se refleja a la amplia colaboración desde las instancias nacionales para difundir y socializar técnica y políticamente el proceso y, el segundo, (propiamente de la relación público-privado), que se sustenta en el inicio de un proceso de gestión de la inversión pública de la manera más cercana y transparente a la demanda territorial de los Municipios.

Los Municipios asimilarán lentamente, como la población en general, la propuesta de participación, reaccionando en un primer momento, con una actitud de demanda hacia el poder central para todo aquello que les había sido negado durante largos años de abandono por las políticas públicas, dedicándose a “pedir”. Esta situación irá cambiando lentamente. Incluso hoy, cuando los Municipios van comprobando que agotan las inversiones en infraestructura social y, sintiendo que crece la demanda por la de tipo productivo, se comprometen poco con los recursos que administran.

Fueron pocos los Municipios que se lanzaron a promover la actividad económica, ya que la ley dejaba fuera de la concertación con la Municipalidad, a las organizaciones de productores (por ser tratadas como organizaciones funcionales y no territoriales), lo que relegó sus iniciativas productivas. En 1995, sólo el 11.5% de la inversión total municipal había sido destinada a la producción, en 1996 ésta alcanzó el 13%. Sin embargo, hoy el gobierno da muestras de querer reformar este comportamiento, promoviendo desde la idea del Municipio productivo, la promoción económica de sus territorios.

Esto se refleja en la promulgación del Decreto DS 24182 que dispone que los Gobiernos Municipales tienen que dedicar 25% de sus inversiones a “proyectos específicos de apoyo a la producción, en los campos de:

- Infraestructura (construcción y mantenimiento de caminos vecinales y secundarios, electrificación rural, comunicaciones)
- Apoyo para el desarrollo de la industria, turismo y programas alimentarios (investigación, organización de la producción, comercialización, asistencia técnica, capacitación, canalización de financiamiento, construcción y organización ferial)

En la realidad este Decreto nunca fue verdaderamente aplicado, por la falta de capacidad de gestión en los Municipios, que aún encuentran dificultades para promover esta inversión. Esta situación, se produce por la todavía débil comprensión del rol que deben asumir en la promoción de sus capacidades locales y de la iniciativa privada en especial, lo cual no desconoce la existencia de algunas iniciativas exitosas en Municipios, en la construcción de alianzas entre el Gobierno Municipal y el sector productivo.

La sociedad civil por su lado, reafirma con el proceso de participación popular, sobre todo por su contenido territorial y organizativo, algunas de sus características históricas que hacen parte de la construcción de esta sociedad. Sus antecedentes pueden encontrarse en las dos grandes revoluciones que han alterado su comportamiento, la de los años 50 y la de los 90.

La década de los 50 marca profundamente un hito de la construcción de la sociedad civil, destacándose el proceso de la reforma agraria de 1952, la estatización de empresas o el establecimiento del sufragio universal, que marcaron cambios profundos en una sociedad que se mantenía hasta esa fecha sumida en un feudalismo criollo, asociado a la existencia del gran latifundio y la herencia de la hacienda colonial. Las reformas que trae la revolución, no sólo liberan socialmente a grandes masas campesinas, sino que la asciende políticamente, dotando a su

estructura básica (comunidad campesina) de componentes ideológicos y de lucha reivindicativa, que avanzará gradualmente de los derechos laborales, a los civiles, sociales y políticos.

70 empezaran a configurar las nuevas urbes) y también a las minas. Este campesino pasará a ser minero, después del 1986 a informal en la ciudad, para ser ubicado hoy como excluido social. En este recorrido, llevará junto a la tradición de lucha sindical, la reivindicación política y social, que será bien interpretada en los 90, con el cambio que propone la participación popular.

Esta reforma no sólo provocará la respuesta de la sociedad civil, sino también del propio Estado, que reordenará su agenda pública e incluso su estructura institucional (ministerios, fondos financieros, agencia, etc.) haciendo que la demanda colectiva de la sociedad se convierta en una prioridad, logrando con ello, revalorizar el peso de la organización social (en especial la rural y la de los pueblos indígenas), movilizar iniciativas locales para participar en la gestión pública o recuperar la credibilidad del Estado.

La descentralización administrativa, que toca la estructura intermedia (departamental) de la administración gubernamental, enfrentará otros desafíos como la falta de una cultura de la gestión pública, la costumbre patrimonial, el caudillismo local o las viejas prácticas clientelares. Todo ello contribuye, a que el proceso propuesto sea más lento, complicado e incluso contrario a impulsar el Municipio por ejemplo, ya que cuesta trabajo consolidar las nuevas competencias, responsabilidades o la autonomía cuando se ha vivido en un clima de dependencia funcional y mental del centro.

A esta descentralización administrativa, también debe sumarse otras medidas que potencialmente son generadoras de climas para nuevas alianzas público privado, como resulta el caso de la privatización de las empresas públicas, la cuál, sobre todo en el caso de empresas regionales, provocó acercamiento de intereses entre Estado, trabajadores, sociedad y otro tipo de capitalistas locales. Esta medida sin embargo no ha sido suficientemente explorada. "La capitalización de las empresas públicas, encierra un potencial para inducir formas de alianzas económico empresariales entre el sector público y el privado local..." (Salinas;1999).

1.2 Los casos en Bolivia

Los tres casos que se presentan, provienen de la identificación de experiencias recientes y novedosas en el marco de las acciones que lleva adelante el proyecto PADER²⁰. Las tres corresponden a propuestas de promoción económica municipal, que dan cuenta de acciones innovativas y de la articulación de actores territoriales, donde el examen del proceso de concertación contribuye a complementar el conocimiento de estos casos.

a) El crédito en Concepción

El Municipio de Uriondo, cuya capital es Concepción, constituye una de las secciones municipales del Departamento de Tarija, región que se sitúa al sudoeste de Bolivia. El Municipio tiene una superficie de 796 Km², con una población de 13.332 personas, de las cuales 43% tiene menos de 16 años.

La vocación productiva del Municipio se aprecia en la producción de uva y vino, a la cuál se dedica casi el 50% de la población básicamente rural y campesina.

²⁰ PADER, corresponde las siglas de Proyecto de Promoción al Desarrollo Económico Rural, ejecutado por el Viceministerio de Desarrollo Rural, con el apoyo de la Cooperación Suiza para el Desarrollo.

La agricultura es la actividad económica predominante, dando ocupación al 73% de su población económicamente activa. La mayoría de los productores son pequeños propietarios que disponen en promedio de 5.24 Há, en un rango que va de 0.32 a 120 Hás, según datos del Plan de Desarrollo Municipal.

La experiencia que se presenta consiste en la instalación de un sistema de crédito, como resultado de un proceso de concertación entre el Gobierno Municipal, FADES y los productores de la zona.

i) Los actores involucrados

- Los actores involucrados en la experiencia de concertación, fueron tres:
- el Gobierno Municipal,
- la Fundación Alternativas de Desarrollo (FADES) y
- los productores del Municipio.

FADES: es un Organismo no Gubernamental (ONG) que actúa en 53 Municipios del país. Es un actor privado (legalmente sin fines de lucro), individual, formal y que pasa de ser externo al territorio a ser parte integrante de él.

La disposición de esta institución, a concertar en la experiencia, puede considerarse prioritaria, dado que su experiencia en el otorgamiento de créditos, (su principal actividad) les ha enseñado la importancia de reducir los riesgos de su no devolución.

El Gobierno Municipal:

Es un actor público, colectivo, formal e interno al territorio municipal

- Las decisiones del Gobierno Municipal están estrechamente vinculadas a la figura del Alcalde, que es una persona identificada como integradora de la población, que cuenta además con una reconocida capacidad de gestión y negociación para el establecimiento de prioridades y compromisos con la población. La gestión del Alcalde radica, como en la mayoría de los casos, en su liderazgo, iniciativa personal y su trabajo jerárquico²¹.
- El gobierno municipal tiene una visión clara de su rol como promotor del desarrollo de su territorio. En el tema productivo, esta visión se refleja en su plan operativo municipal (1997) que contiene objetivos claros, orientados a promover la iniciativa productiva, a través de acciones como ferias, incentivos al turismo, acceso a fondos rotatorios o transformación de productos primarios de la zona. El Gobierno Municipal se involucra en estas propuestas colaborando con los estudios para su establecimiento.
- La motivación del Gobierno Municipal para concertar con FADES y los productores es doble, ya que existe la conciencia de la importancia del crecimiento de la producción local y del aporte que puede brindar el sector privado con servicios, como el acceso al crédito.

Los productores,

Son los “dueños del problema”, son los actores que se benefician directamente de la alianza entre el Gobierno Municipal y FADES. Tradicionalmente, las comunidades campesinas en Bolivia están altamente organizadas, factor importante para que el Gobierno Municipal pueda disponer de

²¹ Para identificar las características de los estilos de gestión, ver documento C. Nicod (1998)

un interlocutor válido con la población. Este factor social y cultural facilitó el establecimiento del programa de créditos individuales y colectivos desde FADES.

Los productores manifestaron su alta disposición y necesidad a participar en el proceso de concertación, ya que para la gran mayoría el acceso al crédito resulta clave para aumentar su producción. La carencia de este factor afecta sensiblemente la actividad productiva en la zona, observándose en situaciones como la de muchos productores, quienes manifestaron haber pensado vender parte de sus tierras para financiar sus actividades de supervivencia.

El rol asumido por el Gobierno Municipal y la actuación del Alcalde contribuyeron a que los productores avalarán las gestiones de este último, para concertar el programa de crédito.

ii) El proceso

El proceso se inicia cuando el Gobierno Municipal, interesado en captar el apoyo de instituciones externas, organiza un seminario regional con presencia de las ONG's del departamento para evaluar las posibilidades de su cooperación.

RECUADRO 6
ELEMENTOS CENTRALES: VALLE CONCEPCION

Para la apertura de la oficina de FADES, se estableció un convenio con el Gobierno Municipal, donde se fijan los aportes y obligaciones de cada una de las partes.

El Gobierno Municipal proporciona los siguientes elementos:

1. Una computadora y un pequeño mobiliario (estantes, mesa, sillas).
2. Un local para la oficina de FADES (una habitación localizada en el mercado central de Concepción)
3. Los costos de energía eléctrica que demande el funcionamiento de la oficina.
4. El sueldo de un oficial de crédito durante los primeros 6 meses de funcionamiento de la oficina.
5. Diez mil dólares en calidad de fideicomiso para engrosar los fondos disponibles para crédito.

FADES proporciona:

1. Conocimiento y experiencia en administración de crédito, mediante una tecnología crediticia acumulada a lo largo de varios años.
2. Un fondo de 100 mil dólares para la concesión de créditos.
3. Un oficial de crédito (con lo cual la oficina comenzó con dos técnicos).
4. Una motocicleta para el desplazamiento de los oficiales de crédito entre las comunidades.
5. Un fondo mínimo para gastos de funcionamiento.

En el convenio firmado también se incluye un compromiso del Gobierno Municipal de suspender todos los trabajos en una comunidad en el caso de que un grupo de prestatarios o una persona deja de cancelar sus obligaciones crediticias.

FADES inicia las actividades de la oficina con dos líneas de crédito:

1. *Microcrédito*: crédito individual en bolivianos con tramos de 500 bolivianos (1USD = 5.8 bolivianos) hasta un monto máximo de dos mil. Requiere de garantía cruzada entre prestatarios, los cuales forman pequeños grupos; además, cada prestatario debe contar con un garante (generalmente el cónyuge). Se debe declarar el uso que se le dará al crédito, si bien es de libre disponibilidad; puede ser utilizado en agricultura comercio y otras actividades (refacciones domiciliarias, consumo, etc.).
2. *Crédito asociativo*: dirigido a asociaciones o grupos de productores, es un crédito en dólares y está dirigido a la viticultura.

Línea de Crédito	Interés anual	Plazo	Moneda de desembolso	Destino	Comisión	Rango	Destinatario
Asociativo	16%	Variabl e	\$us	Viticultura	1%	+ de 3.000	Por grupo
Microcrédito	30%	Variabl e	Bs	Libre	2,5%	500* 2000	Por solicitantes

Todas estas verificaciones y trámites parecerían ser muy largos, pero en realidad, una solicitud de crédito se atiende en un plazo máximo de una semana.

Los resultados de la experiencia han sido sorprendentes, ya que al cabo de ocho meses ésta se volvió auto-sustentable, es decir, los intereses que reportan los créditos otorgados permiten cubrir el sueldo de dos técnicos y los gastos de funcionamiento de la oficina. Al cabo de un año y cuatro meses de funcionamiento, FADES es capaz de contar con equipos propios para el funcionamiento de la oficina.

Al 30 de agosto, la oficina cuenta con una cartera colocada de 173 mil dólares, habiendo sobrepasado substancialmente las expectativas previstas.

Línea de Crédito	Colocación \$US
Asociativo	58.000
Microcrédito	115.000
Total	173.000

Fuente: PADER; 1998, páginas 210 – 212.

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

Existió en la zona una experiencia de crédito a pequeños productores, a través del Banco Agrícola (crédito de fomento), que fracasó por las elevadas moras. Cuando el Banco se retiró de la zona, provocó en el campesino (según la información recogida en entrevistas) su reflexión sobre las consecuencias de la falta de crédito. La mora se producía por la imposición que realizaba el Banco, sobre las líneas de crédito y por el poco acercamiento que tenía con la población para conocer sus reales demandas y capacidades de pago.

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO

Ésta consistió básicamente en cambiar la modalidad de otorgamiento de los créditos. Se pasó de la garantía individual a la colectiva, que fue asumida tanto por los grupos de campesinos como por el Gobierno Municipal. Este último acordó con los beneficiarios del crédito, que ante el no pago, las obras públicas en la zona serían suspendidas. La originalidad de la experiencia reside en recuperar una práctica cultural de los campesinos de la zona, por la cual el control social garantiza el cumplimiento de compromisos contraídos individualmente.

Esto se explica, por la existencia en el territorio de una población cohesionada por valores sociales (provenientes de la cultura andina), que permiten una alta interdependencia entre los intereses individuales y la demanda colectiva. A esto, se suma la legitimidad alcanzada por las autoridades del gobierno municipal, que permite a éste ejercer un acuerdo de tipo coercitivo basándose en la conducta social y el respeto a reglas de juego conocidas.

La segunda innovación se produce en el ámbito del Gobierno Municipal, cuando éste es capaz de comprender y asumir su rol de promotor y regulador de la acción privada. La creación de condiciones para facilitar la acción de FADES y su encuentro con los demandantes dice a favor de la comprensión sobre cómo gestar un bien de interés público.

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso puede ser calificado de baja complejidad, dado el grado de especificidad del tema concertado, que permitió que las reglas de juego entre los actores sean fácilmente definidas y cumplidas. A ello contribuyó la claridad de los actores para reconocer sus funciones y roles desde el inicio del proceso. La llegada de nuevos fondos, para ampliar las líneas de crédito (aportados por la cooperación internacional) no complicó el proceso, puesto que la acción más sensible, como la administración del dinero, fue y es asumida por FADES.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

A raíz de esta experiencia exitosa, FADES abrió dos agencias en otros Municipios rurales en la misma región (Culpina y Camargo) con apoyo de otras instituciones privadas. Si se asume que en zonas como las descritas (rural, productiva y con experiencia de crédito) el crédito origina alta demanda, es posible imaginar que este tipo de alianzas se puedan reproducir, aunque hay que reconocer que en este caso, la figura del Alcalde fue clave para desencadenar el proceso.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Si se entiende la institucionalización como la forma y práctica legal, cultural o institucional de formalizar las relaciones que se vienen llevando a cabo en el encuentro entre actores, podemos decir que en este caso, fue muy baja su institucionalización, dado que no hubo necesidad de

constituir o adoptar ninguna figura especial (comités, etc.) para conducir o garantizar el éxito del proceso. La alianza fue legalmente comprometida a través de un convenio.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

La concertación y la alianza (el proceso y el producto) fueron constructivas, entendiendo que en ambas el avance fue gradual pero creciente, pasando de situaciones básicas como la creación de un clima de confianza a otras más amplias, como acciones de cooperación. Ello fue resultado de haber establecido desde el inicio, objetivos claros y no antagónicos entre los actores.

El proceso de concertación público-privado de Concepción puede ser calificado de creciente y bastante continuo. Es decir, que no se enfrentaron obstáculos mayores que impidieran sacar adelante el proceso o ponerlo en riesgo. Una vez establecida la alianza, los compromisos sólo fueron aumentando.

Es importante señalar que previamente a la construcción de la alianza, existieron dificultades que surgieron en el proceso, no tanto alrededor de la diferencia de intereses, que hubieran podido existir, entre la entidad privada y el Gobierno Municipal, sino de parte de los "fiscalizadores" del proceso (relativos a la gestión de recursos del Gobierno municipal), conformados por el Concejo Municipal por un lado y la Oficina Regional de FADES. Ambos tuvieron en un comienzo, dificultad en entender los beneficios potenciales que podía lograr esta alianza.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO

El proceso puede ser dividido en 3 períodos, tomando como criterio el número de actores involucrados:

- El primero corresponde entre abril de 1996 hasta agosto 1996, donde el proceso se desarrolla principalmente entre FADES, el Gobierno Municipal y los productores.
- Durante el segundo período (agosto 1996 hasta agosto 1997), el proceso se amplía con la incorporación de otros actores, la Embajada del Reino de los Países Bajos, aportando US\$30,000 y el proyecto de los no gubernamentales de la COSUDE - NOGUB/COSUDE- aportando US\$150,000 al fondo de crédito.
- El tercer período empieza el 13 de agosto 1997 y dura hasta la fecha. En este se amplió la experiencia a otros dos Municipios y se firma un nuevo convenio entre FADES y el Gobierno Municipal (13 de agosto 1997), donde se disminuye el aporte monetario del Municipio (se retira la boleta de garantía que éste tenía por el depósito de los US\$10,000 que colocó al inicio del proceso), se aumenta la transparencia de las operaciones entre FADES y la Alcaldía.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

Al inicio del proceso, el liderazgo recae en el Gobierno Municipal y más específicamente en el Alcalde. A medida que se fortalece la alianza, con la llegada de nuevos actores (Embajada de los Países Bajos y COSUDE), el liderazgo lo asume FADES (se convierte en responsable de atraer a estos nuevos aportantes) reduciendo el protagonismo del Gobierno Municipal, que se concentra en regular las relaciones entre los actores y avalar la acción individual de los prestamistas.

En el balance general podríamos destacar que:

El Gobierno Municipal pasa de contribuidor financiero a convertirse en un referente importante para el seguimiento del avance de la alianza.

FADES pasa de actuar como un servicio más, ajeno al territorio, a constituir y ayudar a dar forma a la institucionalidad local. Su involucramiento en la alianza contribuye a recuperar la credibilidad del campesino de la zona y a la atracción de otros servicios e iniciativas privadas.

Los productores a medida que hacen más uso de los créditos, contribuyen a difundir la importancia de ligar la producción a los servicios así como la capacidad local con la oferta que puede provenir de fuera. La práctica del crédito permite incorporar a la zona nuevos conceptos sobre la mejora de la productividad y la importancia de calificar a los recursos humanos, desde una asistencia técnica supervisada.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

La confianza entre los actores fue creciendo, a medida que éstos fueron capaces de cumplir con sus compromisos. Esta confianza estuvo sustentada inicialmente en la voluntad de los actores y la transparencia de sus intereses, madurando cuando esta voluntad fue asociándose a la capacidad de afectar favorablemente las condiciones materiales que estaban bajo la responsabilidad de cada uno. El proceso permitió que cada actor ampliará su capacidad de gestión y modificará sus responsabilidades frente a los otros, demostrando que su maduración (producto de la sensibilización y aprendizaje dentro del proceso) puede permitir que emerjan nuevas condiciones para otras alianzas.

IMPACTO

El proceso permitió modificar los capitales iniciales del territorio (tangibles e intangibles), probando que la acción concertada de los actores es capaz de producir cambios en las condiciones del crecimiento local.

En el campo de lo tangible, se produjo un aumento de 20%²² en los ingresos de los productores involucrados, dado por el crecimiento de la calidad de los productos apoyados por el crédito.

De igual manera se provocó la instalación de otras agencias en la región, con un crecimiento de la oferta monetaria en la zona. Esto último contribuyó a que se genere una medida legal para facilitar el manejo de créditos, desde unidades privadas que actúen como intermediarias de los fondos provenientes de la cooperación internacional.

En el campo de lo intangible, se produjo una mejor definición y comprensión del rol del Estado y en particular por parte del Gobierno Municipal en lo que se refiere a la promoción económica del territorio.

De igual manera, se amplió el acercamiento entre la oferta del Estado y la demanda de los sectores productivos, fortaleciéndose el clima de cooperación intra e inter-municipal.

Se amplió el nivel de confianza de la población y las instituciones hacia el Gobierno Municipal, “al principio, frente a la propuesta del Municipio, la oficina nacional de FADES cuestionó la posibilidad de que esta experiencia se politice o que hubiera interferencia del Gobierno Municipal en la administración crediticia...” (PADER; 1998; p.209) y finalmente, se fomentó la asociatividad de los productores, al adecuarse a las exigencias para el otorgamiento de los “créditos asociativos”.

22 Cossio y Lea Plaza, “Servicio de crédito en el Municipio Uriondo”, FADES, La Paz, 1998, p.6.

b) El puente de Porongo

El Municipio de Porongo se ubica en el departamento de Santa Cruz, a 18 Km. del centro de la ciudad capital (del mismo nombre). El territorio municipal tiene una extensión de 575 kms², que acoge una población de alrededor de 9,200 habitantes, de los cuales un 30% proviene de migraciones de la zona andina²³. El Municipio como el resto del departamento, presenta una geografía dominada por bosques húmedos y subtropicales que constituyen de por sí un atractivo para el desarrollo turístico. En el Municipio se ubica el Parque Amboró, uno de los más atractivos del país y que aparece incorporado a las ofertas turísticas de la región. La superficie cultivada en el Municipio alcanza al 11% de su territorio, siendo el resto bosques, pasturas silvestres, terrenos desérticos, ríos y quebradas. La agricultura se caracteriza por una producción de frutas, cereales y legumbres, con una superficie de cultivo por familia de 4.34 Hás. promedio.

La experiencia que se presenta consiste en la construcción de un puente sobre el río Pirai (que separa el Municipio del centro de la ciudad), como resultado de un proceso de concertación nacido de la iniciativa privada (empresarios constructores interesados en llevar adelante un proyecto habitacional en tierras del Municipio) y la disposición de éste para concertar.

i) Los actores involucrados

Los actores directamente involucrados en el proceso de concertación son el Gobierno Municipal y los inversionistas privados, aunque la población del Municipio de Porongo está también directamente afectada por los alcances de la alianza.

El Gobierno Municipal

- El Municipio eligió en 1996 como Alcalde, a un conocido deportista nacido en la zona, trasladando su convocatoria a la gestión del Municipio, que puede calificarse de personal más que colegiada, lo que no impide que en la administración municipal exista un trabajo jerarquizado.
- El Gobierno Municipal logró superar las pugnas político partidistas, para compartir una visión del desarrollo del Municipio confiando al Alcalde la responsabilidad de llevarla adelante.
- La motivación del Gobierno Municipal, para entrar en el proceso de concertación con el sector privado del departamento fue, impulsar la actividad agropecuaria del Municipio y por otro lado aumentar los ingresos municipales provenientes del crecimiento de viviendas. Ello explica que la construcción del puente, motivo del encuentro, permitiera transparentar los intereses de los empresarios urbanistas y del Municipio.

El sector empresarial

Los inversionistas de la experiencia provienen de la ciudad de Santa Cruz y se encuentran organizados en la Asociación de propietarios de Urubó (zona del Municipio). Gran parte de ellos son terratenientes dedicados principalmente a la crianza de ganado, en sus propiedades que se ubican cercanas a la ciudad, y se convierten en atractivas para la construcción de complejos habitacionales por la demanda de sectores de altos ingresos. La construcción del puente le da viabilidad a este proyecto.

²³ Plan de Desarrollo de la Tercera Sección Municipal, Provincia Andrés Babiñez, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1997

ii) El proceso

El proceso se inicia cuando un grupo de empresarios, propietarios de tierras en el Municipio, decide en alianza con constructores urbanistas, acercarse al Gobierno Municipal (al Alcalde), para evaluar las condiciones que esto se realice.

Los aportes directos en la alianza fueron:

El sector privado: Construcción de un puente de 450 mts. de largo, que vincularía al Municipio con la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. El costo de la inversión sería de 6 millones de dólares americanos.

El Gobierno Municipal: Diseñó el plan de uso del suelo del Municipio, para ubicar los detalles técnicos del proyecto residencial.

Los resultados logrados fueron los siguientes:

- Construcción del puente, que permite llevar adelante las obras de construcción y el establecimiento del proyecto residencial. El puente también ha permitido a los productores agrícolas de la zona sacar sus productos hacia el mercado de Santa Cruz. Está previsto que los financiadores cobren un peaje a los usuarios.
- Aumento de la recaudación de impuestos para el Gobierno Municipal, provenientes de la transformación del uso del suelo (de crianza de ganado a zona residencial). Los ingresos propios, de casi inexistentes, han pasado a ser alrededor de un millón y medio de dólares (1997) creciendo en 300 mil en 1998. Este monto es casi del mismo volumen de lo que recibe el Municipio de la coparticipación tributaria (US\$1,452,000 en 1998)

La construcción del puente aumentó el precio de la tierra urbana en el Municipio. La hectárea que antes se cotizaba en US\$150, pasó a valorizarse entre US\$5,000 a US\$20,000.

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

Hasta antes del proceso, no se habían realizado inversiones mayores en el Municipio, ni por el sector público ni el privado, a pesar de la existencia de un potencial en recursos nativos y turísticos. Para esto último, sólo hay una infraestructura muy simple que permite el acceso a los centros conocidos.

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO

La innovación traída por el proceso consiste en que el sector privado realiza una inversión en infraestructura pública, que tradicionalmente es realizada por el sector gubernamental departamental o nacional.

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso puede calificarse de baja complejidad teniendo en cuenta que, para su establecimiento, tanto el Gobierno Municipal como los empresarios, identificaron con claridad el motivo de su encuentro, las acciones por realizar y las responsabilidades de cada uno de ellos. En resumen, el objeto de la concertación es claro y las reglas para hacerlo son de aceptación por los involucrados.

Será sin embargo, concluido el motivo del acercamiento inicial, que el proceso puede adquirir otra dimensión, ya que las acciones que han sido potenciadas requerirán de otro tipo de alianzas.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

El proceso puede ser replicado, si se toma en cuenta que el motivo de la alianza no demanda de grandes acciones preparatorias. Entendiendo esto, porque es la iniciativa privada la de la iniciativa. En muchos Municipios es posible encontrar actividades con potencial para el interés privado así como empresarios que pueden reaccionar a esta oferta. La mayor dificultad reside en la creencia que sólo es responsabilidad del sector público atender obras de interés público.

Por otro lado, se deja también de lado por falta de capacidad de gestión, que sea posible ubicar los interés de los privados.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Dado que el motivo del encuentro dejaba muy en claro las intervenciones de cada actor e incluso el posible tiempo de la alianza, el proceso no demandó ninguna figura especial para ponerse en marcha, ya que desde un comienzo se dejó en claro el carácter coyuntural de la cooperación.

Esto se aprecia en la posición de los empresarios cuando manifiestan, “el sector privado ya dispone del entorno necesario a sus inversiones y hoy en día no existen nuevos temas a ser concertados”.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

Dado que el proceso se gestó sobre objetivos claros y reglas de juego acordadas, su dinámica se desarrolla dentro de su evolución previsible. Una de las primeras acciones fue la de crear, dentro del gobierno municipal, un clima político partidario no contrario a la alianza proyectada. Conseguido ello, se pudo proyectar una imagen de responsabilidad y seriedad frente al sector privado para asumir los compromisos.

Sin embargo, existe un problema latente con la instancia territorial, encargada de la fiscalización de la gestión municipal (el Comité de Vigilancia), quién cuestiona la transparencia del proceso de concertación y los términos de la alianza construida. A esto contribuye la debilidad del Municipio en la entrega de información oportuna sobre la gestión que desarrolla.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO

Hasta la fecha el proceso puede ser dividido en dos momentos:

- El primero, desde el encuentro de los empresarios con el Alcalde hasta la construcción del puente. En éste, se definieron las condiciones a respetar de parte del sector privado, ante la solicitud del gobierno municipal. Éstas estuvieron referidas a la seguridad de los peatones durante la construcción, el respeto a las normas de ornato, adecuada eliminación de aguas servidas, conservación del medioambiente, etc.
- El segundo, desde la inauguración del puente a la fecha. En este lapso, el gobierno municipal está empeñado en buscar nuevas formulas para generar sinergia en el territorio. Sin embargo, hasta la fecha se piensa más en la redistribución de los impuestos recaudados en infraestructura social que en identificar nuevas estrategias que permitan, desde el gobierno municipal, alentar el aprovechamiento del potencial generado en la zona en especial para la producción agropecuaria.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

El proceso tuvo en su inicio al Gobierno Municipal como facilitador de la iniciativa privada, pasando hoy a ser promotor, regulador y redistribuidor en otras acciones que se desprenden del primer proceso.

Como promotor, debe asumir la movilización de iniciativas económicas de los pobladores para aprovechar los impactos de la instalación de condominios y la ampliación del mercado de bienes y servicios que crece en el Municipio. Como regulador, debe velar que la repentina y estratégica inversión privada realizada, no genere externalidades negativas ni a la comunidad ni a su espacio físico, sobre todo en lo relativo a los aspectos ecológicos, medio ambientales y sociales (atracción de vendedores ambulantes informales, eliminación de aguas servidas, contaminación por gases de vehículos, etc.).

Como redistribuidor, debe actuar para que los mayores ingresos provenientes de la recaudación de impuestos, sean invertidos en mejora de los servicios sociales de la población y para crear las condiciones que permitan a los productores del Municipio adaptar su oferta a la nueva demanda emergente de los pobladores de los condominios.

Hasta la fecha, el Gobierno Municipal se concentra más en su rol de redistribuidor y regulador y tiene dificultades en percibir su rol promotor.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

El nivel de confianza entre los actores fue bueno desde el inicio del proceso, ya que tanto el gobierno municipal como los empresarios demostraron cumplimiento en los compromisos adquiridos. Los efectos de ello se hacen sentir en la mejora de la imagen del gobierno municipal, que es percibido hoy, por otros empresarios, como confiable para emprender otras alianzas. Esto se aprecia en el interés de nuevos urbanizadores de adquirir terrenos en el Municipio, estando dispuestos a comprometer recursos privados en inversiones que el Municipio no puede atender.

Hoy existe poca resistencia por parte de la población al proceso de urbanización establecido, puesto que hasta la fecha sólo surgieron beneficios (puente, aumento del valor de la tierra, nuevo mercado, etc.), sin embargo no se descarta que puedan surgir diferencias entre la población y el gobierno municipal, sobre todo en el destino que debería darse a los recursos recaudados. Con esto vuelve a cobrar vigencia la importancia de la mejora de la comunicación del Municipio con sus contribuyentes así como la ampliación de su labor de promoción económica para mejorar las condiciones de vida de los sectores de la población más vulnerables.

El proceso de concertación mostró que el gobierno municipal supo acudir a la convocatoria que lanzó el sector privado, situación que luego supo ser bien aprovechada por el primero, que ha sabido manejar los efectos de la obra realizada, como captar la atención de nuevos empresarios hacia el proyecto habitacional.

Hoy el Municipio está en posición de poder convocar a nuevas alianzas que podrían orientarse a fortalecer el sector productivo de la comuna. Para ello debe ser capaz de alentar nuevas iniciativas económicas que conciten el interés del sector privado.

IMPACTO

Las acciones que el proceso puede mostrar a favor del territorio son, desde el punto de vista tangible, el aumento del precio de la tierra y la ampliación de la producción local para el mercado de la ciudad.

Desde el punto de vista de los efectos intangibles se pueden considerar la ampliación de la legitimidad del Gobierno Municipal y el reconocimiento de la concertación como estrategia de la gestión municipal.

El Municipio se encuentra actualmente en un momento clave, donde se presentan dos situaciones posibles:

- Dado el aumento del precio del terreno, los productores pueden pasar a vender sus tierras a las inmobiliarias para migrar a la ciudad. Ello puede llevar a convertir el Municipio en “ciudad dormitorio”.
- El crecimiento de la población en el Municipio, con nuevos propietarios de clase alta de Santa Cruz, puede ampliar el mercado para los productos locales. Para ello la oferta deberá adaptarse a las exigencias de calidad y presentación requeridas, encontrando en esto el Gobierno Municipal, una tarea donde colaborar concertadamente con los productores.

c) El matadero de Yapacani

El Municipio de Yapacani está situado al Noroeste de la ciudad de Santa Cruz, a unos 120 Km. aproximadamente. Tiene una superficie de 8,870 Km², con una población de 21.358 habitantes (según el plan de desarrollo municipal de 1997), de los cuales 35% vive en el pueblo de Yapacani, siendo el 72% menor de 30 años. La población del Municipio proviene del proceso migratorio de la zona andina hacia la región del oriente Boliviano.

La actividad agropecuaria en pequeña escala y una agroindustria diversa de igual magnitud constituyen la actividad económica principal. El nivel de ingreso más alto está percibido por los productores empresarios dedicados al pelado del arroz. El sector ganadero bovino da ocupación al 40% de la población. El grado de organización de la población es alto, tanto en las comunidades campesinas como en el centro poblado, a través de organizaciones territoriales (juntas de vecinos y organizaciones territoriales de base) y funcionales, como las asociaciones de productores (Unión Nacional de Pequeños Ganaderos y Agricultores, UNAPEGA o la Asociación de los Productores de Leche, ASOPLE). El Municipio cuenta con la presencia de un alto número de ONGs.

La experiencia que se presenta consiste en la construcción de un matadero municipal (en reemplazo de otro antiguo que no podía ser rehabilitado), como resultado de un proceso de concertación entre los productores organizados y el Gobierno Municipal, contando con el apoyo financiero de una entidad externa al territorio y el asesoramiento técnico de una ONG con presencia en el Municipio.

i) Los actores involucrados

Los actores involucrados en la experiencia son:

- El Gobierno Municipal,
- UNAPEGA,
- El FDC (Fondo de desarrollo campesino), y el
- CEDETI (ONG)

El Gobierno Municipal.

El primer elemento que caracteriza el Gobierno Municipal de Yapacani es su inestabilidad política, por efecto que en este Municipio los miembros del gobierno municipal adoptaron la práctica de cambiar anualmente al Alcalde. Para ello se apoyaron en una norma legal,²⁴ que permite se produzca esta situación. (con excepción del año anterior a las elecciones, en este caso a realizarse en noviembre de 1999).

Los ingresos del Municipio provenientes de la coparticipación tributaria, alcanzaron en 1998, a un equivalente de US\$674,241, mientras que sus ingresos propios lo hacían por US\$36,408.

Desde 1995, el Gobierno Municipal creó un departamento de desarrollo agropecuario, entendiendo que una de sus tareas era la de brindar directa asistencia a los productores de la zona. Luego de experimentar la dimensión importante del esfuerzo, se inició una reflexión sobre su rol en este campo logrando estructurar un reglamento del Concejo Municipal que propone la conformación de dos comisiones para la formulación de políticas municipales : medio ambiente y desarrollo productivo.

Nuevamente luego de experimentar la operación de las comisiones, se ha propuesto que ambas operen en una sola, la de desarrollo sostenible, que daría paso al encuentro de los actores públicos y privados del Municipio.

El balance final de este proceso consiste, principalmente, en la experiencia ganada por el gobierno Municipal, en la comprensión de la importancia del tema productivo y de la necesidad del trabajo concertado con los actores del territorio.

El estilo de gestión del Gobierno Municipal es colegiado y su trabajo sigue la estructura jerárquica de la función pública.

La Asociación de Productores UNAPEGA

En 1983 se crea la Unión Nacional de Pequeños Ganaderos y Agricultores de Bolivia, UNAPEGA de la cual UNAPEGA distrito Yapacani es fundador, con los objetivos de ofrecer servicios a sus socios en la producción y comercialización, en el mejoramiento de ganado (fondo rotatorio de ganado), de capacitación y de asesoramiento técnico en la gestión empresarial. El financiamiento de UNAPEGA/Yapacani depende principalmente de la captación de recursos externos que logra obtener.

Las actividades de la asociación le demandan un alto acercamiento con las autoridades públicas del Municipio, situación que los “presiona” a concertar.

El Fondo de Desarrollo Campesino (FDC)

El FDC, es una institución pública de nivel nacional, encargada del financiamiento de proyectos en el ámbito rural. Sus recursos son obtenidos del aporte de la cooperación internacional y opera a partir de la demanda proveniente de actores productivos, colectivos y organismos promotores del desarrollo productivo campesino. Mantiene una estructura desconcentrada pero una centralidad en las decisiones, situación que atenta contra su eficiencia, que se ve comprometida por la lentitud para la aprobación de los financiamientos y su desembolso. La rigidez de sus procedimientos para el acceso a sus fondos, hace que su estrategia institucional requiera poco de la concertación, ya que comprenden la existencia de una demanda alta.

24 Se refiere al artículo denominado en la ley de municipalidades, como “censura constructiva”, que permite la remoción de Alcaldes, bajo el argumento de cuestionarse su eficacia en la gestión administrativa del Municipio. Según datos de 1999, del Viceministerio de Participación Popular (unidad de investigaciones), entre el año 95 al 98 han sido removidos 248 Alcaldes, de los 311 que son los Municipios.

La ONG: el Centro de Tecnología Intermedia (CEDETI)

El CEDETI fue fundado en 1988, siendo sus actividades financiadas por la cooperación internacional y programas nacionales. Trabaja desde 1993 con el Municipio de Yapacani, actuando en esta experiencia de concertación como facilitador del encuentro entre el Gobierno Municipal y UNAPEGA, para la construcción del matadero.

ii) El proceso

El proceso de concertación se inicia cuando el gobierno municipal decide mejorar el matadero existente, que no operaba pero que era demandado en el Municipio. Frente a la imposibilidad de rehabilitar la infraestructura y dada su ubicación poco funcional (en zona no adecuada), se decide construir otro y en lugar distinto.

El Gobierno Municipal interviene avalando (acreditando la legitimidad del proyecto y el interés del Municipio en su ejecución al ser parte de plan municipal) a UNAPEGA ante el FDC, para que acceda a financiamiento que le permita aportar en la construcción.

El Gobierno Municipal participa también en la construcción de un puente que permite mejora el acceso al lugar donde se instalaría el matadero. Su aporte es de US\$7,355.

UNAPEGA es el líder del proceso, aportando con el financiamiento del sueldo (mitad) del técnico contratado para formular el proyecto, con US\$9,755 para la construcción de una parte de la infraestructura y con el terreno donde se ubicará el nuevo matadero.

El FDC, contribuye a la construcción del matadero con el financiamiento del grueso de la infraestructura (US\$34,852).

EL CEDETI, contribuye con el asesoramiento técnico al proceso de concertación así como con la otra mitad del sueldo del técnico contratado.

Hasta la fecha, los resultados logrados son la casi total construcción de la infraestructura del matadero (prevista terminarse en diciembre 1999). El financiamiento del equipamiento está en negociación con otras fuentes externas.

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

El Gobierno Municipal disponía de la infraestructura de un antiguo matadero municipal que estaba previsto transferirse a UNAPEGA para su administración, mediante convenio. Sin embargo, el crecimiento urbano provocó que el emplazamiento de esta construcción resultará inadecuado para su operación, sobre todo por razones ambientales, lo que obligó a buscarse otra ubicación. La propuesta encontró acogida en UNAPEGA que reaccionó favorablemente a acceder que la nueva construcción se haga en un terreno de su propiedad, que se ubica en una zona no residencial del Municipio.

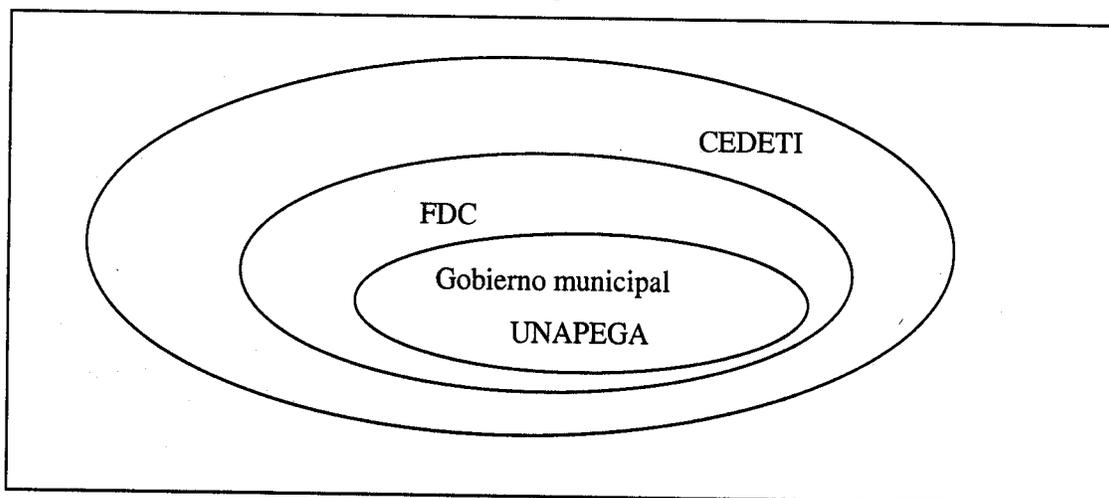
INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO

La innovación en este proceso consiste en el papel asumido por la ONG, que rompe la postura con la que se identifica a estos organismos, para asumir el rol de articulador de los actores y como promotor del proceso.

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso a pesar de tener cuatro actores involucrados y por el grado de involucramiento de cada uno de ellos, no se convirtió en un proceso complejo. A ello colaboró que cada uno de los actores reconociera desde el inicio, los roles que iban a cumplir: el Gobierno Municipal y UNAPEGA como impulsores beneficiarios, el FDC como financiador, CEDETI como facilitador del proceso.

Gráficamente, se puede representar de la manera siguiente:



En el centro se encuentra el núcleo duro de la alianza, a medida que se aleja de este núcleo el grado de involucramiento del actor es menos importante.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

Las condiciones que podrían facilitar la puesta en marcha de un proceso parecido, en otro territorio son las siguientes:

- La posibilidad de que un financiamiento exterior al Municipio actué como catalizador de voluntades existentes para dar vida a un proyecto o iniciativa y
- La existencia de una asistencia técnica (conocimientos para dar forma a la iniciativa), que permita darle operatividad al proceso, de acuerdo a las capacidades de los involucrados.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

La especificidad de la alianza constituida nos hizo recurrir a una estructura especial para desarrollarla. Al estar previsto que UNAPEGA se encargue del faenado y control de la calidad de la carne, el gobierno municipal deberá alterar su relación con esta institución, ya que tiene entre otras responsabilidades que tocan el tema, controles sobre las actividades del matadero. Esto habrá de demandar otro tipo de colaboración que asegure los objetivos y funcionamiento del matadero.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

El proceso, más que responder a una coincidencia de percepciones sobre cómo llevar adelante el desarrollo de la comuna, se produce por la identificación de intereses y condiciones materiales que permiten proponer una alianza entre los actores interesados.

Sin embargo, hay que destacar la existencia de antecedentes que facilitaron la alianza. El principal es el conocimiento entre algunos de sus actores (gobierno municipal y UNAPEGA), la

existencia de un interés común (la presencia de un matadero que entre en servicio) y la demanda de la población que presiona para que se atienda una necesidad sentida.

Frente a esto también hubo obstáculos para la puesta en marcha de la alianza, es decir el inicio de la construcción del matadero:

- El primero, es la dificultad legal que existe en Bolivia para que la inversión pública ejecute infraestructuras que vayan en directo beneficio de la actividad privada (ley del sistema nacional de inversión pública) o que estos recursos del Estado puedan dar lugar a su uso indebido por personas naturales o jurídicas que no sean servidores públicos (ley de administración y control gubernamentales, SAFCO)
- El segundo proviene del FDC que demanda también que todo proyecto financiado por la institución requiera de una contraparte del Gobierno Municipal. Esta situación, si bien permite asegurarse que el proyecto corresponda a la demanda social, encuentra dificultades cuando por la carencia adecuada de recursos de la contraparte, muchas demandas de la zona se dejan de atender, no pudiendo atraer el interés del sector privado por las limitantes legales anteriores. La lentitud de las operaciones del FDC para la aprobación de las solicitudes es otro elemento que contribuye a poner en riesgo el interés de los actores. Para este caso su aprobación tomó cuatro años.
- El tercero obstáculo fue la inestabilidad política del Gobierno Municipal (producida por el cambio de Alcaldes), que provocó algunas dudas en el sector privado de no contar con un interlocutor válido para construir una alianza.

Todo esto contribuyó a que la dinámica del proceso no fuera progresiva, sino que tuvo que enfrentar altibajos, con momentos de confrontación y acercamiento que retrasaron su consolidación.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO

El proceso de concertación puede ser dividido en tres momentos:

- El primero que va desde la decisión del Gobierno Municipal de hacer funcionar el antiguo matadero, hasta el reconocimiento de la imposibilidad de continuar por razones ambientales.
- El segundo, desde que UNAPEGA ofrece su terreno para la construcción del matadero hasta su construcción, con financiamiento del FDC.
- El tercero, desde la puesta en marcha del matadero.

Actualmente, el proceso se encuentra en el momento dos y está previsto que el tercero se inicie, en enero del 2000.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

El nivel de confianza entre los actores enfrentó altibajos sobre todo por los cambios en el gobierno municipal y la lentitud del FDC; sin embargo, la claridad de los intereses permitió que el proceso se desarrollará dentro de avances mínimos, pero graduales. Esta situación habrá de tomar otro rumbo cuando se ponga en funcionamiento el nuevo matadero, donde las reglas de juego deberán ser muy claras para asegurar que no surjan distorsiones que perjudiquen los compromisos tomados hasta ahora.

IMPACTO

La alianza ha permitido producir algunos resultados tangibles sobre el Municipio, que pueden expresarse en el establecimiento de un servicio de faenado de la carne y el aumento de los ingresos municipales.

Como parte de los beneficios intangibles, se pueden destacar,

- El fortalecimiento de la imagen de UNAPEGA en el territorio, como organización con capacidad de gestionar y concordar su actividad privada con el interés del Municipio.
- La aparición de un nuevo rol para las ONG, en la animación y facilitación del encuentro de los actores del territorio para el establecimiento de alianzas o para promover la iniciativa privada en el encuentro con el gobierno municipal.
- Confirmación de la importancia de la promoción económica, como acción que puede ser apoyada desde el gobierno municipal para mejorar la calidad de vida del Municipio.

2.- Perú



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas

2.1. El contexto para la construcción de alianzas en el nivel local

"Las reformas deberían apuntar a la redefinición de las relaciones y funciones económicas del sector privado y del estado. Y no se puede lograr con milagros, como quiere el 75% de peruanos que apoyan a Fujimori, sino con una nueva institucionalidad que sea incluyente, representativa y que permita la participación."²⁹ Esta sentencia nos dará, más adelante algunas pistas para precisar el contexto de la gobernabilidad en juego.

Perú es un país de 1.285.215 km², con una población de 22.048.356 habitantes (censo 1993) de los cuales el 70.1% viven en la zona urbana que continúa en permanente aumento. Esta urbanización tiene fuertes rasgos de "limeñización", puesto que el 56.1% de la migración interna se realiza hacia Lima³⁰. El 65% de la población tiene menos de 30 años. En términos de empleo, la tendencia es a dedicarse al sector de los servicios (50.6%), mientras que la PEA, que se dedica a la actividad productiva agropecuaria, va disminuyendo a un 33%.

29 E.Gonzales de Olarte. "Reforma del Estado y Políticas de Estabilización Económica 1979-1992:El Perú, un caso especial". Documento de trabajo No. 41 IEP, Instituto de Estudios Peruanos

30 Los datos vinculados a la población vienen de los censos nacionales realizados en 1993.

El ingreso per capita fue de US\$2,021.1 en 1996³¹. Desde comienzos de los 90, el país está atravesado por un nuevo paquete de reformas que continúan las iniciadas en 1968. En el último quinquenio, la economía creció en 7.5%, mientras que la inflación se limitó a llegar a un 6.5%.³²

La historia contemporánea del país es considerada por diversos autores³³ como iniciándose con la revolución militar (dos fases: 1968-1975 y 1975-1980). Este momento es considerado como uno de los hitos de este siglo, para explicar el Perú de hoy, la evolución de su Estado, la construcción de su sociedad y la insurgencia de muchos procesos y actores que van desde el mestizaje social y cultural hasta la violencia política y el narcotráfico.

Acompañando este momento es posible identificar otros que marcan grandes cambios en la historia de las relaciones entre el estado y la sociedad en el Perú.

Estos puede identificarse como los siguientes:

- La constitución del 79 y el inicio de la reforma del Estado
- La privatización silenciosa de comienzos de los 80,
- El intento de retorno al estatismo de mitad de los 80
- El despliegue del neoliberalismo de los dos primeros años de los 90
- La democracia tutelada o el autoritarismo en democracia hasta la fecha

Cada uno de ellos ha contribuido a hacer más o menos gobernable democráticamente el país, a perfeccionar el sistema democrático o a deformarlo, a estimular la movilización y participación directa de la población en los asuntos públicos o a comprimirla, a promover nuevos actores en la vida económica, social y política o a defender viejas o tradicionales estructuras de poder, a reordenar el territorio y ampliar su gobernabilidad interna descentralizada o a reconcentrar las decisiones y el control del Estado, etc.

El primer momento: el golpe de Estado de 1968

El golpe de Estado de 1968, a diferencia de los tradicionales “cuartelazos” (emergencia de las fuerzas armadas para proteger los intereses de los grupos de poder), conlleva ésta vez otro propósito, “rompe el espinazo de una oligarquía asentada en la hacienda y en sus lazos con la banca del exterior. El Velasquismo separa el antes y el después de la vida peruana”.³⁴

El proyecto militar de esta primera fase plantea una profunda transformación en la estructura del poder económico y político, afectando la propiedad de la tierra y el control de las empresas (en manos de las grandes familias y empresas extranjeras), dando paso a un nuevo ordenamiento económico, con medidas como la creación de nuevas formas de propiedad social, cogestionarias de la gestión empresarial industrial, etc. que alteran las relaciones entre este sector privado y el Estado, permitiendo también la aparición de nuevos actores sociales y agentes económicos que emergerán de los sectores populares que habían estado marginados de estos procesos.

En el plano social la extracción de clase y el estilo de conducción de su líder atrae a los sectores populares de la ciudad, genera rechazos en las capas medias que se afirman en su conservadurismo y arribismo, mientras que los grupos de poder oligárquicos se repliegan,

31 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 1997

32 Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, CEPAL, 1997

33 Hugo Neira. “Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX”. Ensayos de relectura herética. 1998

34 Hugo Neira, op.cit,pag 421-22

generándose nuevas alianzas con actores emergentes y procesos con altos riesgos de fracasar (autogestión empresarial en una sociedad laboral de tradición reivindicativa, por ejemplo).

El proyecto levanta la reconstrucción del estado acercándolo a la nacionalidad, defendiendo la identidad nacional como estrategia de aglutinamiento social y la movilización organizada (corporativamente) de la población para provocar un acercamiento directo de ésta con el Estado.

En el plano organizativo, el régimen alentó la conformación de organizaciones primarias en todos los ámbitos de la actividad económica, social y cultural, que naciendo como una clientela paso gradualmente a dar forma a una sociedad civil que se independizó en un primer momento de la figura del régimen para luego (casi al final del régimen) apropiarse de su proyecto. H. Neira, señala sobre esto, lo siguiente, "La toma de conciencia, de los excluidos fue más allá de Velasco, en su contra, pero, y he aquí otra sorpresa, también más allá de los partidos políticos que se opusieron a ese régimen y que creyeron heredarlo. Es verdad que la insistencia en la autonomía de las bases fue parte de la retórica autogestionaria de los generales, el pretexto para no convocar unas elecciones que hubieran llevado a la presidencia a Haya de la Torre. Sin embargo, al concretarse en instituciones primarias –nunca se fundaron más sindicatos, ligas agrarias, asociaciones de vecinos– acabó por alumbrar, me atrevo a afirmarlo, una sociedad civil y no una clientela, la primera en la historia del país. Esta siguió creciendo como un río subterráneo cuando el Estado volvió, en apariencia, a las viejas manos. Ha sido preciso que pasaran veinte años para que se admitiera la paradoja del velasquismo: en política autoritario, renovador en lo social."

La acción del estado, incorpora la fuerte presencia de la planificación y la construcción de una nueva institucionalidad pública, que se desconcentra para intentar reducir no sólo las diferencias materiales entre costa y sierra o entre ciudad y campo, sino también la social y racial que separaba el país entre blancos ciudadanos y cholos morenos. La gestión pública sigue la agenda del proyecto militar, pero se hace un acercamiento a la gestión local, impulsando desde el nivel central la acción coordinada de los sectores. Las autoridades designadas ratifican el autoritarismo político, pero dejan al descubierto la débil apropiación del proyecto militar, sea por la ausencia de capas locales o la costumbre de desconfiar de todo aquello que clientelarmente había sido entregado por el Estado.

El proyecto político militar afirmado en la cohesión institucional de las fuerzas armadas carece de una alianza social para instalarse ni gobernar. Esta se va construyendo casi al final de la experiencia desde el lado de las organizaciones populares y cierta intelectualidad que es capaz de superar su lectura ortodoxa de un proyecto heterodoxo.

El segundo momento: la nueva constitución de 1979

El segundo régimen militar continuó el proyecto corporativo aunque la desaparición del líder redujo el compromiso que asomaba desde las organizaciones sociales y su movilización. Esto disminuyó el peso de las alianzas internas que potencialmente se creaban para apoyar el régimen, reduciéndose la capacidad de control sobre estos. Esto abarcó los de la actividad económica que sintieron, junto a los cambios en la recomposición de los generales, los efectos externos de la crisis de la deuda. Internamente, lo primero produjo la amenaza de quiebra de la institucionalidad militar, mientras que lo segundo trajo la recesión del aparato productivo. Las presiones gremiales (con contenidos políticos) y la movilización de la población organizada afectada, produjo una reducción de la violencia de algunas de las medidas de ajuste (despidos de funcionarios estalles, recorte de presupuesto de empresas públicas, etc.), contribuyendo a acelerar la convocatoria a nuevas elecciones.

La constitución del año 1979 representa el acuerdo social y político entre los tradicionales partidos para reformar el estado. Formalmente desde esta fecha empieza la reforma del estado.

Este hito es importante, ya que marca la instauración legal de las regiones a las cuales se les reconoce autonomía económica y administrativa, incrementa la sustentación de la democracia representativa al ampliar la base electoral, reconociendo el derecho de sufragio a los 18 años, dispone el restablecimiento de las municipalidades como entidades territoriales autónomas elegidas directamente, como órganos del gobierno local y con autonomía económica y administrativa, define relaciones (reglas de juego) para la operación descentralizada del Estado, define formas de la participación de la población vecinal, restablece las Corporaciones de desarrollo como estructura de la desconcentración administrativa del Estado, entre las medidas que habrán de cambiar las relaciones con la sociedad civil.

Las reformas se orientan a recomponer una nueva institucionalidad que se considera creada artificialmente por el corporativismo militar. De esta manera, en el plano económico se establece la autonomía del banco central de reserva, el equilibrio fiscal se convierte en norma constitucional, se establece la planificación obligatoria del sector público y su concertación con el sector privado y se define la prohibición de la reelección del presidente.

Todas estas modificaciones buscan reconstruir nuevos pactos políticos en el clima de un país “nuevo” (con nuevos actores individuales e institucionales) con una fuerte crisis económica, la urgencia de afianzar la democracia sobre la base de la transparencia y descentralización de las decisiones públicas.

El tercer momento: la privatización silenciosa de comienzos de los 80

Con este aparataje institucional por construir y el clima de una crisis económica, que agobia externamente la ya recesiva economía interna, el nuevo gobierno da paso a un conjunto de acciones que van a comprometer la gobernabilidad del país y la suerte de las reformas propuestas.

La primera constatación es que el retorno a la democracia abre un clima de grandes presiones sobre el gobernante, que se sienten presionados para otorgar “compensaciones” a los sectores (grupos de poder) afectados patrimonialmente por la dictadura. Esto conduce, por ejemplo, a la devolución de algunas empresas expropiadas (medios de comunicación, industriales, etc.) o “favores” desde el Estado para recuperar o incorporar apoyos a la debilidad de un proceso que peca por su apuesta a repetir las mismas fórmulas de conducción como si se tratara de la continuidad de regímenes democráticos.

La modificación del Estado se pone en marcha con un alto sesgo privatista, en la debilidad de un proyecto político y económico, que sigue leyendo el país en una crisis desconocida y en una parcial comprensión de los impactos provocados por las acciones del régimen militar.

La confrontación con una dinámica desconocida (por ejemplo, la relación con los gremios de trabajadores sindicalizados) obliga a cambios regulares en los objetivos y estrategia del gobierno, cambiando sus prioridades y con ello la agenda pública que se convierte en un instrumento para atender el reclamo de los partidos políticos antes que de la población.

La privatización irrumpe como una medida por la cual el estado puede empezar a deshacerse de compromisos que le son cada vez más difíciles de atender. Este es el caso, por ejemplo, de los propietarios de las parceladas cooperativas, (creadas durante el régimen militar) que demandan al estado como sector social (uno de los sectores de la economía social de mercado que buscó crear el régimen militar). Ante esto el gobierno conviene legalizar la propiedad privada de los parceleros sobre la propiedad colectiva de las cooperativas.

Las empresas públicas y los ministerios se convierten en fuente para “pagar” la militancia partidaria. El empleo crece a niveles de ineficiencia que comprometen la credibilidad de las reformas proyectadas. González de Olarte, anota sobre esto, “ El aspecto más contradictorio de este gobierno en materia de reforma estatal fue que durante los cinco años de gestión aumentó la

burocracia estatal en cien mil personas, o sea en 17% en relación a 1980, sin que aumentará el gasto real en sueldos y salarios, es decir hubo más burocracia mal pagada que acentuó la ineficiencia administrativa del estado e incrementó el asedio interno en las instituciones gubernamentales”³⁵.

La crisis económica y la ingobernabilidad provoca resistencia a cambios institucionales mayores que se agravaran con la crisis del 83 que terminará de convencer al gobierno de suspender las reformas.

El cuarto momento: el intento de retorno al estatismo

El fracaso económico del gobierno y el agotamiento de la credibilidad de las propuestas ortodoxas, con poco efecto sobre las aspiraciones de los grupos pobres, coinciden con una evidencia que había sido poco tomada en cuenta hasta antes de este nuevo proceso eleccionario, la existencia de una nueva generación de electores (migrantes en las ciudades) y ciudadanos de nuevo tipo, ascendidos a la demanda pública desde las experiencias de movilización y capacitación durante el régimen militar.

La heterodoxia de la propuesta económica compite con la necesidad de las reformas. Las primeras exigen de una compleja institucionalidad gubernamental (opera distintos tipos de cambio, o tasas de interés, por ejemplo) que es imposible montar, a lo que se suma el clientelaje creado por un programa económico que se asienta en la reactivación de la demanda para dinamizar el aparato productivo.

No sólo las políticas económicas internas ponen en jaque al gobierno después de sus dos primeros años, sino que el liderazgo desbordado del gobernante desafía las restricciones externas, reduciendo el pago de la deuda externa. Este ahorro en favor de las finanzas del Estado permiten atender la demanda hasta un tope que se produce en 1987, cuando ante la falta de recursos se intenta estatizar la banca privada.

El marco legal para la regionalización y creación de los gobiernos regionales es lanzado, sin embargo las dificultades del partido de gobierno hacen que la medida se vea amenazada por servir de instrumento para sus intereses políticos.

Los partidos tradicionales de derecha construyen una oposición sin propuestas, mientras que los de izquierda calculan sus opciones para las nuevas elecciones.

Lo que pareció ser una alianza populista de comienzos del régimen (con los sectores populares urbanos) se derrumba a medida que el clientelismo deja de brindar beneficios a los prefectos, alcaldes o las organizaciones de base (de filiación partidaria) que se convirtieron en los aliados circunstanciales de la bonanza ficticia que el gobierno construyó.

La credibilidad de una propuesta, que intenta replicar algunos aspectos de la movilización social del régimen militar, compromete el peso de las autoridades locales y regionales, que habían dado forma a una experiencia descentralizadora donde la dinámica del proceso era contenida desde el Estado central, ante el temor que deje de reportar los beneficios políticos que se esperaban y la evidencia de la falta de recursos, instrumentos y tiempo político para conducir la propuesta hacia la práctica de sus autonomías.

Una vez más, la sociedad civil (emergente de estos procesos políticos) es conducida por los ritmos del Estado, ayudando poco a poner en marcha la reclamada estabilidad económica, como la propia reforma de la descentralización. La acción del Estado es “bajada” a las regiones desde instrumentos como las microregiones, que aportan al ordenamiento del territorio pero no a la

35 op.cit.

coordinación del estado con la sociedad civil, provocando al contrario rivalidades con las municipalidades provinciales y distritales.

Estas estructuras para operativizar la acción regional del Estado (el síndrome del retorno del Estado conductor) suman, además, en su contra la pérdida de legitimidad de sus autoridades, oponiéndose a sus propios objetivos y despotenciando la acción que podrían realizar las capas regionales y locales, las cuales eran poco tenida en cuenta aduciéndose su debilidad o su casi inexistencia.

De esta manera, el proceso de descentralización no sólo resulta incapaz de mejorar la eficiencia del gasto público sino también de contribuir a la construcción de un verdadero poder regional y local. Esto se refleja en la operación de los mecanismos de articulación del estado y de la sociedad civil que se prevén.

Los instrumentos que supuestamente iban a acercar la sociedad civil al Estado en el ámbito local fueron por ejemplo el Concejo provincial de desarrollo, (integrado por el Alcalde provincial, los representantes de las municipalidades distritales, los representantes de los sectores laboral y gremial) que se reprodujo a nivel distrital con los consejos distritales de desarrollo (compuestos por el alcalde distrital y representantes de la comunidad). Cada concejo tenía que integrar las iniciativas del nivel inferior. En la práctica estos consejos de desarrollo no funcionaron.

Las formas de participación distrital vecinal estaban previstas hacerse a través del derecho de iniciativa de las juntas de vecinos y los comités comunales. Sin embargo, el gobierno municipal tiene un poder importante sobre estas formas de participación; los comités comunales eran órganos consultivos y de participación que dependían del alcalde; su creación, composición y funcionamiento eran determinados por el concejo municipal; y solo cumplían funciones de asesoría y de apoyo a la municipalidad.

Un balance del proceso nos acerca a un proyecto populista que surge con un enorme potencial para recomponer el encuentro de la sociedad con un nuevo Estado, pero que termina agotándose y agotando las expectativas de una nueva sociedad emergiendo, dominada por la informalidad, la violencia política, que verá surgir con signos de crisis institucional la corrupción, llevada a niveles muy agudos.

El momento actual.

Si bien entre el 90 y la fecha se pueden distinguir dos momentos que están relacionados con la gobernabilidad, la reforma del Estado o el cambio de relaciones público privado, los dos procesos (90-92 y 92-hoy) expresan por encima de sus diferencias el proyecto de hoy: democracia tutela y neoliberal.

Examinando las condiciones germinales que dan paso a este proceso, se encuentra el agotamiento de las propuestas político partidarias (derecha e izquierda), la pérdida de credibilidad de los políticos tradicionales, el divisionismo producido por el caudillaje de los líderes, etc.

Estas condiciones son el campo fértil para que electorado se pronuncie por el no partido, que lleva a dos movimientos (FREDEMO – Frente Democrático- y Cambio 90) a disputarse la preferencia o recoger el descontento, que además de ser político es generacional (rechazo de los jóvenes a la imagen de los partidos tradicionales). El resultado, más que un voto de confianza de los electores, es un voto de rechazo a lo que eran las opciones que expresaban la forma como se había gobernado el país.

La crisis económica es de tal magnitud como la crisis política; ambas permiten dejar atrás el programa electoral y pasar al programa real de administración del estado. Asumir esta opción

tuvo su primer costo, pérdida de credibilidad de la autoridad, a cambio de aplicar un programa de estabilización de la economía e iniciar un programa de reformas del Estado.

Para las primeras se retorna a un programa ortodoxo para hacer frente a la crisis sobre repuestas mejor manejadas por el Estado, la débil convocatoria del grupo gobernante para conducir una alianza, la apuesta de gobierno a buscar como aliado estratégico a los organismos internacionales antes que los internos, la desconfianza generada de ambos lados (presidente vs partidos, profesionales, políticos) para establecer alianzas duraderas.

Para las segundas se acude al desgaste de los partidos políticos y sus líderes, haciendo emerger nuevos personajes del mundo popular que bajo la imagen del hombre exitoso, producto del trabajo, etc. pueden convertirse rápidamente en nuevos emblemas para legitimar el gobierno.

El ajuste estructural se pone en marcha en 1991, con la liberalización de los precios en el mercado interno, del mercado financiero, la eliminación de monopolios estatales, el establecimiento del mercado de tierras, la liberalización del mercado de trabajo, del comercio externo, etc.

El clima de violencia política y la debilidad institucional para hacerle frente (militar y social) son usados como argumentos para sumarse a las condiciones que deberían resolverse para asegurar la estabilidad. Mediante un autogolpe, se suspende el régimen democrático y se da paso formal a una alianza del gobierno mucho más transparente, con los militares.

La guerra interna contra la subversión va dando paso a un estilo de lucha que llega al de gobierno, las fronteras entre los derechos humanos o permitido se desvanece para instalar el autoritarismo como política de estado que se acompaña en toda la gestión pública, creando nuevos clientes para la acción esta vez no del gobierno, sino de sus principales figuras, empezando por el presidente.

En este clima social que linda entre la inseguridad total y la violencia de Estado legalizada (normas legales contra la subversión), el poder ejecutivo inicia la reforma del Estado. Son los poderes públicos los que concitan la primera atención, como paso para retornar a la democracia y dejar atrás las sanciones morales, que fueron las únicas que surgieron desde la comunidad internacional.

El ejecutivo es reformado, se pasa de la estructura bicameral a de la unicameral, el poder judicial es modernizado, lo cual incluye, además de la parte procedimental, la renovación de sus funcionarios; el electoral es igualmente reformado. El ejecutivo debe poner en marcha los programas sectoriales que son supervisados por el Presidente, mientras que al amparo de una nueva constitución (aprobada después de la anulación del proceso de regionalización, en 1993) introduce otra estructura, otra dirección y otros contenidos a la reforma.

Los gobiernos regionales son remplazados por Consejos Transitorios de Administración Regional como órganos desconcentrados del poder ejecutivo, con lo cual la transferencia de poder, como propósito de la descentralización, es alejada totalmente. La autonomía de las regiones como de los municipios son reconocidos formalmente, observándose sin embargo que sus funciones no les permiten sino ser administradores de programas o coordinadores de acciones que se ejecuten en su jurisdicción.

La recentralización, sin embargo llega a niveles más sutiles, cuando se permite, para conservar el mensaje descentralizador, que las autoridades regionales o locales sean elegidas directamente, sin ir más allá de este propósito legitimista que confronta en la práctica la legitimidad de estas autoridades que no pasan de ser simples administradores antes que gobernantes.

Este tipo de propuestas y actitudes ligan el interés centralista con el autoritario y demagógico, que son parte de un estilo instalado en el Perú.

La constitución de 1993 amplía el mandato de alcaldes y regidores de tres a cinco años. Sigue la dualidad de las municipalidades (provinciales y distritales) y si bien la ley no diferencia de manera importante las competencias de unas y otras, la dominación de las alcaldías provinciales es notoria puesto que tienen algunas atribuciones de control sobre las distritales. Hoy día, existen 1.814 municipalidades de las cuales 194 son provinciales y el resto distritales.

En la realidad, “la intervención del gobierno nacional en el nivel local es muy fuerte en las acciones ejecución de la inversión y de los servicios, acciones en las cuales los gobiernos locales participan de manera muy limitada”³⁶.

En cuanto a las formas de participación ciudadana, aparte de las elecciones municipales los canales de vinculación entre el Estado y la sociedad civil son las juntas de vecinos y los comités comunales (que ya existían anteriormente), y los instrumentos son el derecho de petición, las consultas y la información dada por las municipalidades.

El tema de la participación popular o ciudadana en el Perú no es resultado de un proyecto político en el ámbito nacional, sino que surge de manera espontánea en distintos lugares donde nacen iniciativas locales al amparo de líderes y organizaciones sociales que reflejan claridad en la comprensión de su rol y de los otros del territorio (ejemplo de los comités de autogestión de Ilo, las micro áreas de El Agustino, las CUAVES y el proyecto municipal de Villa El Salvador, etc.).

2.2. Los casos en el Perú

a) El Parque industrial de Villa El Salvador

Villa El Salvador (VES) es un municipio ubicado a unos 18 Km. del centro de la ciudad de Lima. Se origina como un asentamiento humano producto de la toma de tierras, iniciado en 1971. Este proceso se inició con 11.000 habitantes, para crecer en dos años a unos 110.000 y registrar actualmente una población que bordea los 350.000 habitantes³⁷; La población económicamente activa se estima en unas 115.000 personas. Dado este rápido crecimiento y la identidad que forjan sus pobladores en relación a su territorio, teniendo en cuenta que en el país se vive un período de amplia movilización de la sociedad civil, como parte de la experiencia de participación social del gobierno militar de Velasco), este asentamiento deja de ser tutelado distritalmente, para transformarse en municipio en 1983.

Tanto por su origen, sus líderes, como por la dinámica de sus pobladores para organizarse y participar en la vida de la comunidad, Villa El Salvador se constituye rápidamente en unos de los municipios más destacados del Perú y conocido internacionalmente. El proyecto autogestionario presente desde su creación y el desarrollo de la micro y pequeña empresa le han dado una connotación particular a su presencia.

La actividad económica de VES hoy se aprecia observando a más de la mitad de su PEA (52%), dedicada a la rama del comercio, que se realizan principalmente bajo la forma de pequeña empresa, que a su vez ocupa productivamente a un 23% de su población. Actualmente se estiman en 12.000 las pequeñas y medianas empresas (PYMES) formales e informales en todo el distrito, registrándose en el parque industrial unas 1.200.

36 Zas Friz Burga, *op.cit.*, p.312

37 Michel Azcueta. “La Gestión Municipal en Villa El Salvador”, Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES, 1996

Es importante notar que ya en 1983, en la primera convención de la comunidad de VES, se acordó atribuir un área de 350 hectáreas para la zona industrial. Entre noviembre de 1986 y junio de 1987, se formuló el proyecto para la puesta en marcha del Proyecto Especial Parque Industrial del Cono Sur (PEPICS)

El 11 de mayo de 1987, se firma el convenio entre el Ministerio de y la Municipalidad de Villa el Salvador para transferir terrenos bajo la conducción del gobierno local, creándose, el 28 de julio de 1987, la Autoridad Autónoma del Proyecto Especial Parque Industrial del Cono Sur (AAPEPICS); como un ente descentralizado con presupuesto público y administración autónoma, en cuyo directorio estaba integrado por La Municipalidad (presidencia), la CUAVES, APEMIVES, el Ministerio De Industrias, COFIDE Y El Instituto Nacional De Planificación.

AAPEPICS tenía como objetivo crear el parque industrial con la micro y pequeña industria de Villa el Salvador y el cono sur de Lima, en un plazo de 10 años, el cual se cumplió el 6 de octubre de 1997, fecha en la cual se transfirió la administración a la MUNICIPALIDAD DE VES.

Sin embargo, esta actividad económica no alcanza a consolidar un proyecto propio de crecimiento territorial, haciendo que el municipio esté constantemente amenazado de transformarse en ciudad dormitorio del área metropolitana de Lima. La alianza construida, que motiva esta experiencia, tiene como objetivo luchar contra esta tendencia.

El proceso de concertación consiste en revitalizar el parque industrial de VES, a través de la organización de ferias temáticas, involucrando los gremios industriales, el municipio, y actores privados.

i) Los actores involucrados

Los actores involucrados en el proceso de concertación son los siguientes:

- El Gobierno Municipal,
- Los gremios de productores y
- Las organizaciones auspiciadoras de las ferias.

El Gobierno Municipal

Está compuesto por 5 concejales del movimiento “Vamos Vecinos” (agrupación política que apoya al gobierno) y 8 concejales del movimiento “Somos Perú” (agrupación que apoya al Alcalde de Lima, de oposición al gobierno). El Alcalde actual de VES es un figura legendaria de la comuna y representa la figura típica del líder. El estilo de gestión en la municipalidad, es personal y las relaciones funcionan tipo redes.

La alianza público-privada constituida no es consecuencia de ningún pacto político establecido en el Concejo Municipal entre los dos movimientos. La revitalización del parque industrial surge del sector de concejales de “Somos Perú” y en particular del Alcalde de VES y es indiferente al resto de los otros concejales.

El Gobierno Municipal realizó desde su creación un gran esfuerzo en cuanto a la planificación del desarrollo, el ordenamiento territorial y la definición de una imagen objetivo del desarrollo del territorio. El primer plan de desarrollo de VES es de 1984 y hoy la imagen objetivo del municipio se aprecia en el eslogan: distrito productivo - comunidad solidaria y ciudad saludable.

Desde el punto de vista económico, el gobierno municipal plantea hacer de Villa El Salvador, la capital de las PYMES para el año 2007. Para esto se creó en 1997, la dirección de

promoción empresarial y cooperación que abrió una oficina directamente en el Parque Industrial de Villa El Salvador (PIVES) y que tiene como tarea básica sanear la situación legal de los lotes.

La promoción económica realizada por la municipalidad responde a una clara comprensión de su importancia. Su estrategia para acercarse a la imagen objetivo está claramente definida, siendo el primer paso “trabajar el mercadeo” a través de la realización de ferias. En un segundo momento, el municipio se plantea actuar sobre otras dimensiones del desarrollo económico del municipio (capacitación, financiamiento, tecnología, infraestructura, fomento del espíritu empresarial).

La necesidad de concertar, por parte del Gobierno Municipal, es comprendida como estratégica y la alianza es fundamental para fomentar el desarrollo económico de VES.

Los gremios de productores

El tejido social de VES es denso y difícil de precisar, identificándose organizaciones territoriales como funcionales. La historia de éstas no está ajena a la presencia de la violencia política (sendero luminoso), que, además de comprometer su existencia, afectó la imagen y credibilidad de algunas de ellas frente a sus socios y la comunidad en general, mientras que otras supieron enfrentar esta acción violenta, saliendo fortalecidas.

En el caso del PIVES, los productores aparecen organizados en un ente gremial, cuya historia se remite a la constitución del Parque; ésta es APEMIVES (Asociación de pequeños y medianos industriales de Villa El salvador), que hoy pasa por una crisis, al producirse el divorcio entre dirigentes y sus bases. Esta situación ha favorecido a los gremios sectoriales (calzados, muebles, confecciones, artesanía, metalmecánica, etc.) que han pasado a posicionarse como interlocutores válidos tanto para los pequeños empresarios como para el Gobierno Municipal, además el proceso de revitalización del Parque amplía su presencia. Son estos gremios los que participan en la alianza con el Gobierno Municipal.

Las organizaciones auspiciadoras

En éstas se incluyen a todas las instituciones que hacen parte de la Mesa de Trabajo para la organización de las ferias, como el Banco de Crédito del Perú, Financiera Solución y el SENATI (Servicio Nacional de Aprendizaje y Trabajo Industrial), así como las que contribuyen a la difusión de las actividades del parque (empresas de radio, televisión, etc.). Para estas últimas, la necesidad de concertar es algo relativo, ya que su oferta sólo tiene una condición, obtener beneficio de la alianza, mejorando su imagen.

Para el Banco, el éxito de las ferias y la prosperidad de las empresas instaladas en el Parque es fundamental, ya que éstas representan el 40% de la cartera de clientes en la zona. El grado de implicación de cada actor en el proceso puede ser representado de la siguiente manera:



ii) El proceso

La idea de la alianza nace a raíz de la decisión del Gobierno Municipal de revitalizar el PIVES y hacer de VES la capital de la PYME. Las ferias son concebidas como un medio para restaurar el nivel de confianza entre los gremios del Parque y el Gobierno Municipal.

El tema específico de la concertación es la organización de ferias para la promoción de las actividades realizadas en el PIVES.

En el proceso los actores se involucran de manera precisa, correspondiéndole al Gobierno municipal aportar con el financiamiento para la contratación de unas de 30 personas para la organización y la promoción de las ferias.

Los gremios de empresarios aportan, asumiendo el pago regular de los alquileres de los stands que disponen en el Parque.

Las organizaciones auspiciadoras financian actividades de publicidad (afiches, banderolas, avisos, etc.), además de aportar con premios que se entregan durante la feria (mujer empresaria, joven empresario y empresario del año).

Los resultados logrados a la fecha (identificando el período 1997-1998) son la organización de 4 ferias, cuyo objetivo era promover la actividad de las PYMES.

- Feria de Posibilidades
- Feria del mueble
- Feria estudiantil
- Expopyme

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

El PIVES fue creado en 1986 por iniciativa del Gobierno Municipal con el apoyo de diversas ONG de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI/PERÚ). Los inicios del Parque fueron difíciles por diferentes razones:

- La asignación de los lotes en el Parque fue un proceso poco transparente. La división del PIVES en lotes individuales no correspondió a las necesidades del tejido empresarial del distrito; en realidad, éstos fueron sobredimensionados (enfocados a necesidades de medianas empresas)
- La Autoridad Autónoma, creada para establecer y dirigir el proyecto del Parque no actuó de manera transparente en su gestión, dejando aparecer sospechas de corrupción en la adjudicación de los lotes.
- La acción del terrorismo llegó a infiltrar la dirección del Parque, asumiendo incluso su control momentáneo (especialmente entre 1994 y 1995).
- APEMIVES, creada en 1986 (como organización de segundo grado de los empresarios sectoriales), fue también campo de disputa de la politización partidaria de sus dirigentes, llegando incluso a conocerse de sus vínculos con el grupo terrorista (1993), situación que provocó la pérdida de su credibilidad, así como una crisis de representatividad dentro de la institución.

Será, sin embargo, con la creación, en la Municipalidad, de la Dirección de Promoción Económica y Cooperación, que se superarán algunas de las limitaciones anotadas sobre todo el saneamiento legal de los lotes, verificando la legitimidad de la adjudicación de cada uno de ellos.

Por otro lado, la Autoridad Autónoma se disolvió y el Parque pasó a ser gestionado por la municipalidad. Hoy el PIVE se extiende sobre 160 Ha, constituye el lugar de trabajo de 15,000 personas (empresarios y empleados) y reúne a 1,200 micro y pequeñas empresas.

Hay que señalar que el proceso de concertación que se desarrolla hoy día, tiene antecedentes en 1986, cuando el gobierno local, la comunidad y los productores locales se movilizaron conjuntamente frente a los estancamientos del gobierno central en la adjudicación de los terrenos a la municipalidad.

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO.

La innovación en el proceso se produce por la toma de conciencia de sus actores, sobre la importancia de construir y mantener una imagen de la pequeña producción, el distrito y el Parque, que contribuya a mostrar las capacidades del territorio y las ventajas de producir alianzas internas y externas. El objetivo no consiste sólo en mejorar los niveles de ingreso y empleo, sino que también pretende fortalecer al empresa como actor social del territorio, buscando fortalecer su capacidad de movilización y organización

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso de concertación no implicó gran complejidad, ya que los objetivos, aportes y beneficios de cada uno de los actores fueron claros por ser establecidos sobre actividades temporales, que no demandan grandes esfuerzos para el seguimiento de las decisiones tomadas.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

La experiencia de VES acumula condiciones favorables al éxito del proceso como son la homogeneidad del tejido empresarial, un sentimiento fuerte de la población de identificación con el distrito, un Alcalde con una clara concepción del Gobierno Municipal y finalmente un personal técnico en la municipalidad que tenga la capacidad de empujar el proceso.

Estas condiciones, que parecen variar de un distrito a otro, no son tan difíciles de encontrar (germinalmente), siendo importante diseñar como iniciar el proceso, el cual si difiere sensiblemente dadas las condiciones como surgió el propio distrito, que son difíciles de reproducir.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Lo avanzado en el proceso no ha requerido de arreglos institucionales especiales ni cambios del orden establecido en el municipio, lo que explica que no se hubiera creado ninguna instancia para ello. Sin embargo, se prevé ampliar las alianzas con otros actores del territorio y otras dimensiones del desarrollo económico del territorio. Para ello se creó "Mesa de trabajo para el desarrollo de la PYME", de la cual hacen parte la municipalidad, la Universidad de Lima, ONG y el Banco de Crédito. Su objetivo es construir "un espacio de concertación, con las características de coordinación, información, interrelación o suma de fortalezas y con un mismo norte por parte de sus integrantes"³⁸. Actualmente, la actividad principal de esta Mesa es haber avanzado en la reflexión sobre el desarrollo productivo de VES así como haber identificado la disposición de cada uno de los actores para aportar a ello.

38 Municipalidad de Villa El Salvador, Dirección de promoción empresarial y cooperación, acta de la reunión del 11 de junio de 1997 de la Mesa de Trabajo desarrollo de la PYME.

Para operativizar esta Mesa se crearon 3 grupos de trabajo, responsables de los siguientes ámbitos:

- Mujer y empresa
- Desarrollo económico
- Promoción PYME

Sin embargo, es importante notar que en un primer momento esta Mesa de trabajo fue orientada a articular la oferta de servicios existente en el distrito para las PYMES, más que construir alianzas con los “dueños del problema”, es decir los gremios industriales que estuvieron ausentes de este espacio de concertación.

En febrero 1999 se constituye la comisión producción empleo y desarrollo económico, la cual agrupa además del municipio y ONG a los gremios de industriales y comerciantes del distrito.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

El proceso puede ser calificado hasta ahora de exitoso y constructivo, debiendo destacarse que a ello ha contribuido situaciones como:

- El fuerte sentimiento de identidad que existe en VES que permite que hoy la generación de sus pobladores y con ello sus dirigentes jóvenes tengan una fuerte identificación con la historia y provenir del distrito. Esto contribuye a radicar física y mentalmente a estos jóvenes en el distrito, a pesar de estudiar o trabajar fuera de él. Este compromiso se convierte en un potencial para éste y otros procesos de concertación.
- El distrito tiene una historia marcada por la lucha y la violencia (conquista de tierras, violencia terrorista, etc.) que ha creado tensiones latentes en el territorio. Un ejemplo es el enfrentamiento que tuvo lugar durante el último mes de febrero (1999) entre la municipalidad y APEMIVES que se había instalado en el Parque sin autorización. El resurgimiento de la violencia puede ser un freno importante al proceso de concertación iniciado.

En conclusión, si bien existe actualmente una dinámica constructiva en torno a la alianza, se puede decir que este clima es todavía frágil.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO:

En el proceso se pueden diferenciar tres grandes momentos:

- El primero que puede identificarse como el de las dificultades: durante este período se producirán las condiciones para que surja la necesidad de buscar el establecimiento de una alianza. Este empieza, en 1986, con la creación y funcionamiento del Parque Industrial hasta 1997 en que es disuelta la Autoridad Autónoma del Parque y se constituye la Dirección de Promoción Económica y coordinación de VES en la Alcaldía, de la cual hace parte el centro de promoción empresarial en el PIVES. Estos años ponen las bases para la alianza de hoy día.
- El segundo comprende el inicio del actual proceso de concertación y dura desde 1997 hasta febrero 1999. Durante este tiempo se lleva adelante el saneamiento de los lotes en el Parque y se despliega un esfuerzo grande del gobierno municipal por cambiar la imagen del PIVES.
- El tercero, se inicia en febrero 1999 y aún no se termina. Comprende la creación de la comisión producción, empleo y desarrollo económico, (que incluye a los gremios de

industriales y a los comerciantes) que marca el involucramiento de los gremios en el nuevo proyecto del PIVES. Con esto se da un cambio en el clima de confianza entre los actores del proceso, así como en la comprensión que la promoción económica en el parque debe ser menos asistencialista.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

El liderazgo del proceso está claramente asumido por el Gobierno Municipal y el grado de involucramiento de los otros actores es variable. En cuanto a los gremios de productores “al principio no se acercó ni uno y ahora a cada feria vienen más”³⁹, a medida que se difunde las ventajas de participar en las ferias.

El número de ONG que se vinculan al desarrollo productivo de VES en general, y del PIVES, en particular, está en aumentación. De hecho se abrió un centro de atención a la mujer empresarial en el mismo Centro de Promoción del PIVES.

Aunque no existe información precisa en cuanto al aporte de los auspiciadores, se puede decir que éste aumenta a medida que las ferias tengan mayor reconocimiento.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA

En VES, el tiempo político fue marcado no sólo por las elecciones municipales sino por la ola de terrorismo, situación que tiene una influencia directa sobre el nivel de confianza que existe entre los diferentes actores.

Teniendo en cuenta que la experiencia que sirve de antecedente a este proceso dejó como saldo una gran desconfianza de las acciones en VES, hay que destacar estos avances:

- Entre los actores del municipio: el Gobierno Municipal de VES en general, y la dirección de promoción económica y coordinación en particular, entendieron que sin la confianza del sector privado (ONG o gremios) no podría lograr sus objetivos. La confianza se fue recuperando poniendo en ejecución, acciones concretas como las ferias para luego avanzar hacia la Mesa de producción, empleo y desarrollo económico.
- Hacia el exterior: la realización de las ferias cambia la cara del PIVES y del distrito, permitiendo que hoy se considere la llegada de otros pequeños empresarios de distritos vecinos para instalarse en el PIVES. La visita de mayor número de clientes ajenos al PIVES es otro indicador de la recuperación de la confianza hacia VES. Además, el simple hecho de que el Banco de Crédito instale su agencia en el distrito también refleja un cambio de percepción del sector industrial del distrito.

El mejoramiento del nivel de confianza fue el primer paso estratégico que se planteó la municipalidad para promover el desarrollo económico del territorio y se había iniciado con el saneamiento de los lotes del parque, reforzándose ahora con las ferias.

IMPACTO

Los avances del proceso se dejan ver desde diversas dimensiones. Por el lado de lo tangible:

- Aumento de los ingresos de los industriales involucrados en las ferias
- Aumento de la demanda de interesados individuales para exponer en ferias

39 Entrevista con Sigifredo Velasquez, encargado del Centro de Promoción Empresarial del PIVES

- Aumento de la demanda de gremios para participar en ferias
- Aumento del número de visitantes compradores al parque
- Ingreso de los productos del municipio a nuevos segmentos del mercado metropolitano
- Ampliación del parque industrial como zona productiva y comercial

Por el lado de lo intangible:

- Mejora del nivel de confianza entre los actores del territorio involucrados en la alianza
- Mejora de la imagen de VES fuera del distrito
- Mejor atención a la demanda del sector productivo por parte del gobierno municipal
- Mejor percepción de la población, según las ONG's y el banco⁴⁰, de cómo gestionar iniciativas económicas privadas, ya no marcada por un fuerte rasgo asistencialista
- Reorganización de los gremios de industriales, reflejada en la renovación de su directiva, incorporando una visión empresarial.

b) La Mesa de concertación de Cajamarca: su eje “producción y empleo”

El departamento de Cajamarca está ubicado en la parte norandina del Perú, su capital es la provincia del mismo nombre, con 230,000 habitantes que se asientan en 297,978 Km². Las principales actividades económicas son la agricultura y ganadería, seguidas por el comercio, minería y turismo.

La base económica de la provincia es la industria lechera (tercera cuenca lechera del Perú.) Los productores lecheros se han transformado paulatinamente en rentista, cuya imagen es de sobrevivir con los ingresos generados por la venta de leche sin haber sabido generar actividades de transformación que les hubiera permitido pasar de una economía de sobrevivencia a la generación de ingresos.

Desde 1995, se abrió la mina de oro más importante del Perú, Yanacocha, explotada por capitales extranjeros que contributan directamente al nivel central. La presencia de la mina impulsó el sector de servicios que existe en la capital de la provincia. Sin embargo, no se logró todavía un encadenamiento productivo con las PYMES locales, para que se pueda generar un verdadero despegue económico de la provincia.

El tema de la concertación es la constitución del eje “producción y empleo” , como mecanismo de concertación para el desarrollo económico del territorio.

i) Los actores involucrados

El eje “producción y empleo” de la Mesa de concertación de Cajamarca involucra a:

El Gobierno Municipal.

Desde que empezó la experiencia de la Mesa de concertación de Cajamarca (1993) hasta 1998, el Alcalde de la provincia era un líder local con imagen nacional en el mundo municipal, por desempeñar el cargo de Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE). La difusión que se hizo de la Mesa de Concertación, tanto a nivel nacional

40 Entrevista con el Responsable de la Agencia del Banco del Crédito del Perú en VES

como internacional, refleja la voluntad política del gobierno municipal de llamar la atención sobre el distrito y su Alcalde.

Desde fines de 1998, la municipalidad está encabezada por un nuevo Alcalde.

Desde 1993 hasta hoy día, se logró tener un pacto político alrededor del la Mesa de Concertación. La composición actual del Gobierno Municipal es de cuatro partidos diferentes: el Frente Independiente Regional (antes Frente Independiente Renovador) que tiene la mayoría en el Concejo Municipal, los movimientos Vamos Vecinos y Alternativa Cajamarca y la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA); todos los concejales coinciden en reconocer la utilidad de la Mesa.

Las instituciones del gobierno central

Las instancias del Estado, participando en el proceso son INEI, MITINCI, SENATI. Para estas instancias, la Mesa de concertación es la oportunidad de "territorializar" las políticas nacionales, adaptándolas a la realidad de la provincia, para facilitar su puesta en marcha, así como su grado de eficiencia.

Las ONG

En la provincia existe una cantidad importante de ONG, dedicadas al tema productivo, pero que hasta la creación de la Mesa de concertación actúan de manera aislada.

El interés de estos organismos por participar en el proceso surge de su necesidad de ampliar su experiencia de gestión institucional con acciones de mayor envergadura, así como de la necesidad de un mayor acercamiento a la demanda social. Además perciben a la Mesa de concertación como un ambiente potencial para identificar otras fuentes de cooperación para sus actividades institucionales.

En el eje producción y empleo participan seis ONG.

Los productores

Cinco gremios de productores y dos microempresas de servicios participan en el eje producción y empleo. Participan, también, de manera irregular algunas grandes empresas de la región (YANACocha, MINERA) y la Cámara de Comercio. La motivación de cada uno de los participantes al eje producción y empleo fue resumido de la manera siguiente por su Presidente:

Actores	Motivaciones	Intereses	Expectativas
Municipalidad	Promoción, Participación	Encontrar propuestas para el desarrollo local	Generar y formar recursos económicos y humanos
ONG	Participación e imagen institucional	Encontrar propuestas e iniciativas para el desarrollo de sus actividades y de proyectos	Atraer financiamiento externo para la Mesa, difundir sus actividades
Gremios de Productores	Participación y tener aval de la sociedad local	Encontrar instituciones que apoyen a sus actividades	Consolidar sus gremios y atraer recursos para sus objetivos
Instituciones del Estado	Participar e informar a sus superiores	Influir con sus propuestas en la Mesa	Que el Estado se mantenga informado sobre el proceso y sus avances.

Fuente: Edwin Suclupe, Documento de trabajo, Cajamarca, Perú 1999⁴¹

⁴¹ Edwin Suclupe es el Presidente del eje "producción y empleo" de la mesa de concertación y miembro del Área de Investigaciones de ITDG en Cajamarca.

ii) El proceso

La Mesa de concertación creada en 1993 con el propósito de “plantear nuevas alternativas de planificación concertada y sustentable, para poner en práctica la Agenda Local 21”⁴². Sus objetivos fueron formulados por sus miembros de la siguiente manera:

Potenciar los recursos económicos, sociales y técnicos de la localidad

- Crear las condiciones para la llegada de la cooperación internacional
- Democratizar la toma de decisiones
- Fortalecer la sociedad civil, reforzando la institucionalidad de sus organizaciones
- Descentralizar y desconcentrar las decisiones y responsabilidades
- Elaborar y gestionar planes sectoriales de corto plazo y elaborar planes de desarrollo integral de mediano y largo plazo⁴³

La Mesa se estructuró en seis ejes temáticos (población, mujer y familia/educación y cultura/recursos naturales y producción agraria/medio ambiente urbano/producción y empleo, turismo y patrimonio cultural), cada uno de ellos, habiendo conocido diferentes grados de avance y dinámicas de trabajo.

El eje producción y empleo está reconocido como uno de los más activos de la Mesa, principalmente por los fondos financieros que ha logrado movilizar y administrar.

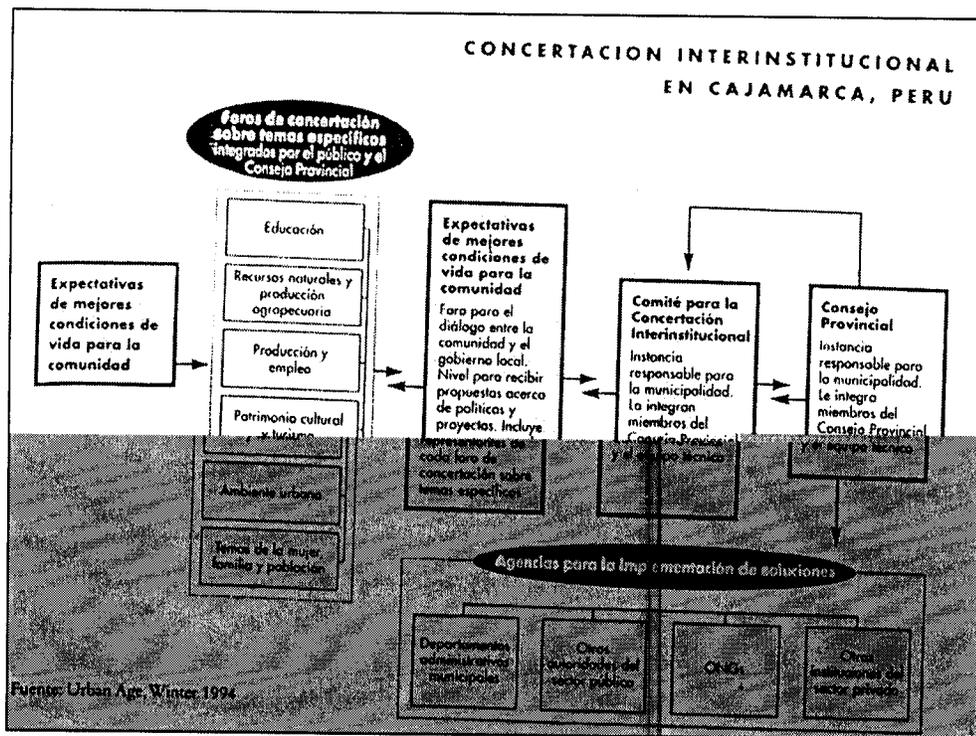
La Mesa de concertación no cuenta con personería jurídica, careciendo por tanto de presupuesto propio para su funcionamiento.

Los fondos que la Mesa logra movilizar son los recursos que corresponden a los proyectos, resultados de las alianzas construidas. El asesoramiento técnico a la Mesa está asumido por una ONG (ASODEL) y la municipalidad. Las tareas de este equipo, sin embargo, se revelan como insuficientes para poder atender a los seis ejes creados.

El funcionamiento de la Mesa de concertación de Cajamarca puede ser representado gráficamente de la manera siguiente:

42 Maritza Mayo D'arrigo, “Articulación de actores locales para la planificación y desarrollo local: la Mesa de concertación de Cajamarca-Perú”, Documento de trabajo, 1997. Hay que señalar que este objetivo no compartido por todos los actores y para algunos de ellos, la puesta en marcha del Agenda 21 no constituye el objetivo mayor de la Mesa.

43 Maritza Mayo D'arrigo, “Articulación de actores locales para la planificación y desarrollo local: la Mesa de concertación de Cajamarca-Perú”, Documento de trabajo, 1997. Hay que señalar que este objetivo no compartido por todos los actores y para algunos de ellos, la puesta en marcha del Agenda 21 no constituye el objetivo mayor de la Mesa.



El eje producción y empleo realiza dos tipos de acciones:

- Las primeras vinculadas a la administración de recursos externos, hasta 1997 se habían movilizado la suma de US\$6,310,109 de un total de US\$6,577,575⁴⁴, que corresponde al monto que administra la Mesa de concertación en su conjunto.
- Las segundas corresponden a proyectos realizados con fondos propios (aportados por los participantes a la Mesa), vinculados a temas como la formación de una microempresa de mujeres, cursos de capacitación a microempresas, acercamiento de productores locales a empresas grandes de la región (promoción del encadenamiento productivo) que llegan aproximadamente a un total de US\$500.000⁴⁵. Para ilustrar este tipo de acciones, se puede mencionar el estudio que se realizó con el aporte de los miembros del eje, sobre el potencial que éste presenta para el fomento productivo de la provincia. El financiamiento del estudio se realizó con aportes de dos ONG (en materiales y servicio profesional), del de PYME (dinero en efectivo), de una microempresa (aportes financieros) y de un organismo público (servicio de internet para trabajo de consultores)

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

Desde 1991, las ONG del departamento tuvieron la oportunidad de poner a prueba su capacidad para coordinarse. Esto se produjo cuando la epidemia de cólera obligó a ampliar la

44 No existe información en cuanto a los recursos manejados por el eje producción y empleo y las cifras, indicados por la municipalidad o por otros de sus miembros, presentan diferencias notables. Las cifras mencionadas aquí provienen del documento de Maritza Mayo D'Arrigo antes mencionado

45 Edwin Suclupe, "caso del eje producción y empleo", documento de trabajo, Cajamarca-Perú, p.6

eficacia en el empleo de los recursos que se consiguieron del apoyo de la cooperación internacional. Producto de este esfuerzo las ONG dieron nacimiento a un proyecto ejecutado conjuntamente y que generó la formación del Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo de la Región (CIPDER).

Esta experiencia permitió acercar a fuentes cooperantes, alcaldías, ONG y beneficiarios (afectados por el cólera) en acciones que requerían del aprendizaje de concertar para llevar adelante los programas de trabajo comprometidos. Esta situación habrá de ser el antecedente más directo de la creación de la Mesa de Concertación.

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO.

El primer elemento novedoso traído por la experiencia de Cajamarca se sitúa al nivel de la Mesa de Concertación en su conjunto, que resultó de una voluntad de los actores locales de territorializar acuerdos tomados a nivel internacional (el Agenda 21).

El segundo elemento original se encuentra ubicado en el eje producción y empleo en particular y consiste en la independencia que logró tener frente al tiempo político. (ver punto "institucionalización del proceso")

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso de concertación desarrollado por el eje es complejo, teniendo en cuenta la amplitud y diversidad de actores (individuales y colectivos), lo que produce dificultades para conciliar posturas, establecer acciones de cooperación posibles, acordar objetivos y estrategias que conciten además del interés de los participantes, el asumir compromisos, etc.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

La posibilidad de replicar el encuentro de actores de un territorio y, aún más, de los involucrados en procesos de mejora de la producción y el empleo es alto, si es posible lograr la disposición de los actores para llevar adelante el encuentro con sus pares y además compartir, como acuerdo base, una visión de la magnitud del problema a enfrentar.

La experiencia de la Mesa de Cajamarca es valiosa, más que por las iniciativas desarrolladas, por haber tenido la virtud de mostrar que es posible movilizar a los actores de un territorio detrás de propuestas que permitan compartir la percepción de cómo enfrentar la solución de una necesidad común o de compartir intereses comunes.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

Se puede decir que la Mesa de Concertación de Cajamarca se institucionalizó, ya que su presencia y metodología de trabajo ha pasado a ser parte de la práctica con la que el municipio de la provincia actúa frente a temas de interés colectivo, la cual sirve como carta de presentación de la imagen del municipio y sus autoridades.

Esta cultura de cooperación que se va construyendo, provoca reacciones a favor del respeto de las reglas de juego que se adoptan en las diversas alianzas. Un ejemplo de ello se produjo al momento de cambio de Alcalde (fines del 98) cuando los miembros del eje (producción y empleo) manifestaron su decisión de continuar su gestión al margen de la cobertura del nuevo gobierno municipal, si acaso éste no estaba dispuesto a respetar las reglas de juego, acordadas para el funcionamiento del eje.

La carencia de personalidad jurídica de la Mesa y, por tanto, de sus ejes hace de esto una amenaza al potenciamiento de ambas. Esto se ve sobre todo en el aspecto operativo de las alianzas

que se establecen, las que demandan de distinta manera la existencia, por ejemplo, de cuentas bancarias para administrar directamente fondos. Al no poderse realizar esto, existe el riesgo que se busquen soluciones al margen de la ley (prestarse cuenta de otro organismo, por ejemplo), poniendo en riesgo la confianza de los involucrados o que hechos ajenos a su voluntad debiliten el interés por mantenerse dentro de relaciones poco formalizadas.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

El proceso de concertación ha ido creando gradualmente en las organizaciones públicas y las ONG del territorio una actitud en favor de esta práctica institucional, que destaca la cooperación sobre el enfrentamiento.

Sus orígenes, ligadas a la coordinación de la oferta hacia el territorio (pública y de ONG), siguen pesando en la concepción y práctica de la Mesa y sus ejes, apreciándose que aún hay debilidades para considerar estos escenarios, como ámbitos donde no solo hay que llegar con demandas sino también con propuestas.

El proceso de planificación, que se realizó desde 1993 hasta 1996, fue apreciado por la población como demasiado largo, comprometiendo su apropiación por ella. Esta experiencia dejó en claro las amenazas que puede encarar la Mesa en general y los ejes en particular, sino son capaces de pasar a construir alianzas para producir resultados concretos y de corto plazo, como una de sus estrategias para mantener la credibilidad del proceso.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO

A medida que la experiencia de la Mesa de concertación avanzó, se fue diversificando la dinámica de los diferentes ejes. Los momentos seguidos por el proceso en el eje producción y empleo están ligados a los de la Mesa y como tal, a las elecciones municipales y al proceso de planificación.

El primer momento corresponde desde 1993 hasta septiembre de 1997, donde se produce la constitución de la Mesa hasta la elaboración del plan de desarrollo de la provincia (publicado en septiembre 1997). Este período permitió identificar a los actores interesados en el funcionamiento del eje producción y empleo y reforzar la construcción de una imagen objetivo del desarrollo del territorio.

La realización del plan, si bien fue concertada, no alcanzó a superar la tradición de ser sobre todo un plan de trabajo para el gobierno municipal y algunas ONG, antes que una propuesta de intervención territorial coordinada de sus actores.

El segundo momento (desde fines del 1997 hasta 1998) va del término del plan hasta las elecciones municipales. En este período se presenta el desafío, a todos los ejes, de empezar a ejecutar el plan a través de acciones concertadas entre los diferentes actores. El eje producción y empleo logra ejecutar algunos proyectos, alcanzando a dar forma a alianzas entre algunos o todos los actores involucrados.

El tercer momento se asocia desde la llegada del nuevo Alcalde (1999), quien concibe un rol diferente para la Mesa de concertación y por tanto para sus ejes. Se le percibe como un medio para aumentar los recursos del Gobierno Municipal, a través de la captación de recursos de la ONG. Desde esta postura, más personal que institucional, surgen amenazas para la Mesa y el proceso de construcción de alianzas, que puede dar paso a que el gobierno municipal de protagonista de las acciones por el desarrollo, pase a convertirse en un ámbito aislado de la dinámica social de la provincia. Es probable que la respuesta pase por la fuerza de la razón, haciendo que el Gobierno Municipal se adapte a la trayectoria que los actores vienen imponiendo en el territorio.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

El involucramiento de cada uno de los participantes en el proceso de concertación, llevado a cabo por el eje producción y empleo, varía según las alianzas que se construyen.

En su primer período, los avances de la Mesa de concertación fueron asociados a la figura del Alcalde, quien conservó hasta 1996, buenas relaciones con el Gobierno Central, situación que explica la alta participación de los organismos públicos gubernamentales en la Mesa. Cuando el Alcalde se desmarca del Gobierno Central, estas representaciones se alejan de la Mesa, aunque en menor medida en el eje producción y empleo, debido a la dinámica de funcionamiento que había adquirido éste en comparación de los otros ejes.

En el caso de las ONG, siguen participando conforme lo hicieran desde la instalación de la Mesa. Igual sucede con los gremios de productores que más bien han visto crecer su asistencia a las reuniones del eje, aunque su modalidad de participación y motivaciones no hayan evolucionado, ya que siguen concentrados en captar recursos de proyectos ya diseñados por las ONG o de una fuente externa de cooperación, antes que proponer nuevas alianzas surgidas desde ellos.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

El nivel de confianza entre los actores fue en aumento desde la instalación de la Mesa, a medida que se han llevado a cabo acciones concretas y visibles. En el eje, esta confianza se construyó en un primer momento entre las ONG y los organismos públicos (locales o nacionales). El paso siguiente fue ampliarla hacia los “dueños del problema”, es decir el sector productivo-empresarial. Para esto se realizó el esfuerzo de ampliar la transparencia de las actividades de la Mesa, informando a todos los actores, así como tomando iniciativas para ejecutar acciones de corto plazo e impacto visible.

IMPACTO

Los procesos de concertación en general dan muestras de producir efectos visibles cuando se ponen en marcha proyectos, por ejemplo, o cuando el clima de cooperación entre los actores es capaz de trascender hacia otros ámbitos del territorio. En el caso del eje producción y empleo de Cajamarca, el impacto logrado en casi seis años de funcionamiento es más importante en cuanto a aspectos invisibles, como el cambio logrado en la cultura de relacionamiento entre los actores. Todavía no se pueden medir efectos medibles sobre los niveles de ingreso y empleo de la provincia.

3.- Chile



Nota: Los límites y los nombres que figuran en este mapa no implican su apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas

3.1.- El contexto para la construcción de alianzas a nivel local

Chile es un país de 2.006.096 km², con 15 millones de habitantes, (según las estimaciones del INE ⁴⁶), de los cuales alrededor de 6 millones viven en la ciudad de Santiago, capital de la República. El PIB per capita es de US\$4.8 (1998) ⁴⁷.

Chile es un país unitario, dividido en 13 regiones y 341 comunas y tradicionalmente considerado como centralizado, no tanto por el monto de inversiones que se realizan, sino por el poder decisión que reside en la capital, tanto para las actividades del sector público como el privado. “Santiago recibe un...40% de la población total ...y absorbe sólo a 22% de la inversión pública y menos de un 15% de los proyectos de inversión privada...” (Espinosa y Marcel; 1994; p.24),

La historia de las reformas que han cambiado la estructura económica y socio-política actual puede asociarse a los avances del proceso descentralizador, que puede ubicarse a su vez en dos momentos de la historia del país, el régimen militar y los gobiernos civiles de transición a la democracia.

El primero comprende el período 1973-1990 (donde se puede identificar a su vez dos fases diferenciadas, la gestiones 1973-1982 y 1983-1989), donde la descentralización es inscrita en la agenda de gobierno. Existen versiones distintas que explicarían esto, una hace referencia a que, existiendo una propuesta económica que contenía un fuerte alegato a favor de un sistema descentralizado, “el discurso político del régimen se impregna, desde sus inicios de la idea de la descentralización, si bien, en un comienzo, ésta no se vinculaba al territorio”⁴⁸.

Otra versión, anota que el proceso de regionalización, respondió a “...la necesidad de establecer un control y ocupación armónicos de los espacios territoriales...la necesidad de establecer una forma de participación ciudadana funcional al régimen autoritario, en el cual la población se organiza bajo un esquema territorial corporativa como alternativa a las organizaciones sociales tradicionales...y la necesidad de disminuir la importancia del Estado en la vida económica del país...” (p.31).

Ambas posiciones, a pesar de sus lecturas diferentes sobre el rol del régimen en dicho momento, coinciden en reconocer que el proceso nace desde una visión del estado central, antes que la expresión de un sentimiento regionalista, descentralizador. Las regiones serán creadas en 1974, a cargo de un Intendente ⁴⁹, quien contará para su apoyo con una estructura conformada por los Consejos Regionales de Desarrollo, las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación y las Secretarías Regionales Ministeriales. En 1975 se creará el Fondo de Desarrollo Regional (FNDR), como fuente de financiamiento para la acción de las regiones.

Las autoridades de estos gobiernos deberán enfrentar la deslegitimación del proceso por parte de la población, tanto por la designación de la que son objeto los responsables regionales, desde el gobierno central, como no poder evitar la aplicación de un programa de gobierno que, además de ser diseñado en el centro, no puede desligarse de sus rasgos de autoritarismo.

46 Fuente: El Mercurio, 19 de Mayo 1999

47 Anuario Estadístico de la CEPAL, 1997

48 Boisier, Sergio. Modernización y gestión Regional. El caso chileno. Documento 94/25 Serie Ensayos. ILPES

49 Figura heredada del gobierno de Diego Portales, dentro de una visión centralista, donde esto son agentes directos del presidente de la República encargados de ejecutar sus ordenes

Estos gobiernos, sin embargo estarán dotados de la planificación que gestará el nacimiento de propuestas regionales, aunque encontrarán la falta del proyecto político surgido desde la propuesta regional y consensuado con sus actores territoriales. La planificación quedará vaciada entonces de compromiso y de la posibilidad de servir como mecanismo para impulsar alianzas con interlocutores válidos del mundo privado.

Este proceso tiene una inflexión que se corresponde con la que tiene el propio régimen y el establecimiento de su programa de estabilización económica, que como parte del ajuste estructural alcanzará éxitos relativos para sostener reformas más profundas.

Estas condiciones surgen aproximadamente por comienzos de los 80, con la privatización, la apertura de mercados y el estímulo de importantes inversiones extranjeras que dinamizan la economía nacional. El proceso también reflejara la implicancia de estas nuevas medidas, las regiones, se volverán más receptivas, emergerán las capas regionales (inversionistas criollos) que adoptarán el proceso y lo activarán. Surgen los interlocutores válidos para las alianzas de la inversión pública o del capital extranjero.

El proceso irá acompañado de otro factor favorable, el desarrollo de nuevas estructuras institucionales, para viabilizar la nueva estrategia de crecimiento económico. En las regiones esta germinará lentamente, dado que la organización de la sociedad civil, para sostener esto, reaccionará tímidamente o lo hará casi imperceptiblemente para las exigencias que la privatización o la inversión requiere. Serán, las universidades regionales en formación las que, actuando como cajas de resonancia, empujarán la respuesta de la sociedad regional, animándolas a percibir los beneficios de fortalecer el proceso para ampliar los efectos del cambio económico en desarrollo.

Hasta mediados de los 70, los municipios tuvieron escasa relevancia dentro del aparato público, correspondiéndole desarrollar competencias vinculadas a la función urbana tradicional del municipio (servicios básicos de aseo, ornato, etc.). Es en este período que se suspenden las elecciones municipales, siendo el Alcalde directamente designado por el Presidente de la República.

Es entre 1976 a 1979 que los municipios asumen un nuevo rol, dotándole del estado de autonomía administrativa, financiera, y manejo autónomo de su presupuesto. Esto sin embargo, no trasciende en la vida local, ya que a los municipios se les transforma en una empresa de servicios públicos para la atención primaria de la salud, y primarias y secundarias de la educación.

Sufrirá otro cambio, demostrando la funcionalidad de esta estructura al poder central en el período 82-83, momento en que la crisis económica, obligará al estado a reaccionar eficientemente frente a la demanda social. Será entonces el municipio el encargado de colaborar en la puesta en marcha de los programas sociales de entrega de subsidios, empleos de emergencia, alimentación, etc. "Los municipios adquirirán un sesgo esencialmente asistencialista..." (Espinoza y Marcel;1994; p.35)

Los ingresos municipales tienen la posibilidad de ser ampliados, con iniciativas financiadas por el Fondo Nacional para el Desarrollo Regional (FNDR) y por los recursos del Fondo Común Municipal (FONCOMUN), destinado a mejorar la distribución del ingreso municipal en el país, a través de un mecanismo de compensación de las comunas con menos ingresos propios.

Simultáneamente se amplía la planta municipal, incorporándose mayor número de profesionales y se redefine la estructura interna de la municipalidad, creándose la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC) y otras unidades sociales.

Estos cambios, realizados durante el régimen militar, refleja los objetivos de la desconcentración realizada, destinada a mejorar la administración de los recursos públicos, especialmente los transferidos para salud y educación.

Estos procesos ayudan a fortalecer la estructura municipal, mas no logran incrementar los niveles de participación efectiva de la población

Las limitaciones a esto siguen siendo las mismas que al inicio del régimen e incluso se amplían cuando los municipios deben competir por estos recursos bajo un clima político distinto al local, donde encuentran a un gobierno nacional interesado en ampliar su legitimidad social, situación propicia para establecer alianzas con municipios bajo condiciones de clientelaje, que termina actuando como un boomerang contra el municipio y el propio gobierno central.

RECUADRO 7: LAS REFORMAS MUNICIPALES EN CHILE

Finalmente, durante el proceso de implementación de las reformas municipales lo largo de los 80 se hizo especialmente evidente el peso de los factores políticos en el funcionamiento del sistema. Los Alcaldes fueron investidos de amplios poderes, siendo durante gran parte del gobierno de exclusiva confianza del Presidente. Aunque esto permitió imponer un alto grado de disciplina financiera, los municipios pasaron a depender casi exclusivamente de las preferencias e intereses del Alcalde y de las políticas del gobierno central, dejando escaso espacio para la iniciativa local. En la administración interna de los municipios y los servicios traspasados cundió la arbitrariedad, especialmente en materias de personal. Pese a que las reformas fueron justificadas en parte en el rechazo a la politización previa de los municipios, hacia el final del gobierno militar éstos asumían directamente labores de control y propaganda. De este modo, el proyecto inicial de una administración local tecnificada y de un sistema de participación sin democracia, en que las decisiones municipales surgían con el respaldo de órganos de representación corporativa, era absorbido por el puro y simple autoritarismo.

Fuente: Descentralización Fiscal: El caso de Chile. José Espinoza, Mario Marcel. CEPAL/GTZ. Proyecto de Descentralización Fiscal. Serie Política Fiscal 57

El segundo gran momento corresponde al período de los 90 a la fecha.

Este corresponde a la construcción de una propuesta descentralizadora, mejor sustentada en la capacidad del propio estado, para organizar la estructura institucional que soporte los objetivos que son definidos para el proceso.

La descentralización se inscribe en la reforma constitucional de 1991, destacándose la prioridad política que alcanza el proceso en la esfera de la concertación de partidos políticos.

El proceso tomará una postura clara por el fortalecimiento de las regiones, concebida como el ámbito desde donde avanzar en la profundización de la democracia y el desarrollo el interior del país. El plano municipal también es atendido, democratizando la administración municipal, estableciéndose la elección popular de alcaldes y concejales, se asignan responsabilidades al Consejo Comunal, se amplía la autonomía municipal con la promulgación de la ley de rentas municipales y la modificación de la ley sobre el impuesto territorial.

Esta reforma regional, al estar inscrita en el marco de otras reformas orientadas a ampliar la estabilidad macroeconómica del país y promover la dinámica del modelo económico dominante, adquiere especial protagonismo, ya que las regiones y los gobiernos regionales que se crean para administrarlas (creados en el año 1991 y establecidos en 1993), pasan a constituirse en escenarios estratégicos para dar forma al encuentro de la inversión pública y la privada.

Corresponderá a estos gobiernos identificar la demanda de inversión regional, la que deberá estar inscrita en la estrategia regional y ser concordante con las que procedan del ámbito municipal. De esta manera el gobierno regional pasa a asumir el rol de articulador de las políticas nacionales con el ámbito municipal, entre la oferta estatal y la demanda social.

El gobierno regional, de esta manera, queda claramente perfilado con los objetivos que animaron su fortalecimiento. Este proceso, sin embargo, encontrará dificultades de todo tipo, tanto

para el cumplimiento de sus funciones operativas como para el rol que debe cumplir. Entre las primeras, se evidencian la falta de una estructura adecuada, que responda a las competencias y responsabilidades que su ley orgánica les asigna en las tareas de coordinar la iniciativa y encuentro con el sector privado. Un ejemplo, es el tratamiento del fomento productivo, que carece en las regiones de la institucionalidad adecuada para auspiciar la iniciativa empresarial de su territorio, auspiciar el desarrollo del tejido productivo, o provocar el encuentro con la inversión local.

Entre las segundas, la presencia de las SEREMIS (Secretarías Regionales Ministeriales) se constituyen en muchas regiones, en instancias que reducen el despliegue de la iniciativa de la administración regional al provocar un rechazo a una tarea de asesoramiento, que en la práctica toma más visos de fiscalización del gobierno central que de subsidiaridad, que debe impulsar hoy el Estado. Este mismo malestar es percibido en algunos municipios, que perciben la tarea del gobierno regional más en la línea paternalista que de apoyo a la gestión⁵⁰.

Sin embargo, más allá de estas deficiencias que pueden ser atribuibles a la juventud de este nuevo proceso, hay otros temas a tener en cuenta y que pasan por la mayor iniciativa que debe desplegarse desde los gobiernos regionales, para provocar el encuentro con la institucionalidad pública que actúa en el territorio y la proveniente del sector privado productivo y social.

Esto surge, porque el diseño de los instrumentos de fomento productivo que se aplican, por ejemplo, responden a su gestación y operación sectorial en las regiones, antes que a su adecuación a la demanda de los actores productivos. Esto también se liga a la débil promoción, que la acción del Estado hace con la operación de estos instrumentos, sobre la organización y movilización organizada de la sociedad civil. "Con excepción de los instrumentos PROFO de la Corporación de Fomento a la producción, CORFO, otros instrumentos que se aplican sobre pequeños productores (el tejido sensible para la acción de los gobiernos regionales y el objetivo de la descentralización) demuestran total ineficacia para promover la organización de los productores o clientes involucrados"⁵¹

La última designación de Alcalde tuvo lugar en 1990-1991 y las primeras elecciones municipales se realizaron en 1992 y las últimas en 1996. Hoy, con la ampliación de sus competencias, las municipalidades están inmejorablemente posicionadas para cumplir entre otras tareas la aplicación de las políticas sociales e incluso en el fomento productivo local (artículo 19 de la nueva ley orgánica de municipalidades de marzo 1999)

Un aspecto que aún hace parte de la transferencia de poder a este ámbito, tiene que ver con el reconocimiento que en la ley de municipalidades, éstas no son reconocidas como Gobiernos Municipales, aunque las competencias y responsabilidades a cumplir los ubican más cerca a gestadoras de su territorio que a administradoras de la función pública.

Hoy, el asociativismo municipal cobra mayor fuerza frente a las tareas y demandas que tienen que asumir, que si bien siguen ligadas a la esfera de la inversión, ésta topa con limitaciones reglamentarias (no financiamiento de infraestructura para uso directo del sector privado, por ejemplo en el FNDR) y obliga a buscar formulas de cooperación, que dan forma a procesos de concertación y a la necesidad de construir alianzas frente a desafíos mayores a sus capacidades individuales o a una mayor comprensión de su rol en la atención del bien común.

Finalmente, en este proceso por construir con la descentralización (vía la acción regional y municipal) nuevas relaciones, alianzas y ampliar la participación de los ciudadanos en el encuentro directo con sus autoridades, la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM) juega un rol

50 Salinas Jorge, "el desarrollo productivo en el Maule", Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Chile. 1998

51 Salinas Jorge, "el desarrollo productivo en el Maule", Subsecretaría de desarrollo regional y administrativo. Chile. 1998

determinante que colabora en la gestión para el aumento de los recursos, competencias y capacidades municipales, actuando también de manera descentralizada con las organizaciones regionales de las municipalidades e impulsando una cultura de colaboración horizontal.

Junto a esto último, se identifica otro instrumento para la articulación de la sociedad civil y la municipalidad, las Corporaciones de Desarrollo. Hasta 1988, se podían crear estas instancias para poner en marcha acciones económicas conjuntas entre el sector privado y la municipalidad. Pocas fueron las municipalidades que pusieron en práctica esta posibilidad (por ejemplo Santiago en 1985).

Desde 1988, la LOM permite la participación de la municipalidad "...en corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, destinadas a la promoción y difusión del arte y de la cultura" (art. 124, LOM), lo que imposibilita la creación de Corporaciones de Desarrollo que puedan actuar en la promoción económica de su territorio.

3.2. Los casos en Chile⁵²

a) La Corporación de Desarrollo de Huechuraba

La comuna de Huechuraba está situada en la zona norte de la ciudad de Santiago (a unos 10 Km de su centro), tiene 44.3 km² y su población llega a 69,000 habitantes.

El poblamiento de la comuna se realizó entre los años 1969 y 1973, a través de la "toma de terrenos" realizada por pobladores de bajos ingresos. Hoy, la comuna está clasificada como la tercera más pobre de Santiago.

El tejido empresarial está constituido en un 90% por micro y pequeñas empresas que se concentran en actividades industriales, de servicios e inmobiliarias. Territorialmente, la actividad económica está concentrada entre un cordón de industrias y servicios en la zona poniente de la comuna y una zona industrial en el oriente de la misma.

La experiencia de Huechuraba consiste en la creación de una Corporación de Desarrollo, como instancia de concertación público-privada para el desarrollo económico de la comuna.

i) Los actores involucrados

Los actores involucrados en la experiencia de concertación y la alianza público privado son:

- La municipalidad,
- Los empresarios
- La Asociación de Junta de Vecinos
- Las ONG

La municipalidad.

Si bien, la creación de la comuna se da en 1981, la instalación de la municipalidad se realiza sólo en 1991. La comuna tiene su origen en la fragmentación que sufre otra, la de Conchalí, en tres sectores: Conchalí, Recoleta y Huechuraba.

⁵² La información contenida en los estudios de casos chilenos fue recogida por Cecilia Dooner y Constanza Parra y Verónica Rengifo, a través de entrevistas con los actores claves de las dos experiencias

La primera autoridad de la municipalidad es la misma Alcaldesa desde 1991 hasta hoy día. La composición política del Consejo municipal es bastante homogénea, con una amplia mayoría proveniente de la Concertación⁵³ (dos del Partido para la Democracia, uno del partido socialista, dos del de democracia cristiana), quedando un concejal de la oposición (Unión Democrática Independiente).

Desde su constitución, la municipalidad concentró sus esfuerzos en “realizar aquellos cambios ambientales que estimularán a las personas a desarrollarse personalmente”⁵⁴, que consistieron principalmente en obras de infraestructura urbana (áreas verdes, habilitación de rutas y cruces, pavimentación, iluminación, sedes sociales para las unidades vecinales, etc.) y servicios comunales (registro civil, asistencia judicial, juzgado de policía local, consultorios, etc.).

La figura de la Alcaldesa es importante por el liderazgo que demuestra. El estilo de gestión de la municipalidad reside en las cualidades personales de su Alcaldesa y en el trabajo jerárquico que sigue el personal de la municipalidad.

La municipalidad está muy consciente de que su rol consiste en construir un entorno favorable para que el sector privado pueda actuar respetando y favoreciendo el bien común. El objetivo mayor de la gestión municipal es desenclavar la comuna, promoviendo la integración de sus diferentes sectores, es decir evitar que se creen gethos de ricos o de pobres. Desde 1991 “existe la idea de crear una corporación de desarrollo para la comuna, pero no las condiciones para hacerlo”⁵⁵.

Los empresarios

En 1993, se crea la Asociación Palacio Riesco que agrupa a empresarios ubicados en la zona oriente de la comuna, principalmente dedicados a los servicios. El resto de los empresarios, ubicados en otras zonas de la comuna, aún no están organizados y también se dedican al tercer sector.

A éstas se suma la llegada masiva de empresas inmobiliarias, encontrando en Huechuraba un lugar ideal de residencia para clase media alta (proximidad a los ejes de comunicación a Santiago, cercanía a las comunas de clase alta, etc.). Se estima que “...En el año 2000 se habrán construido más de 5000 viviendas, lo que significaría una inversión de 1500 millones de dólares...”⁵⁶.

Las ONG

Constituido principalmente por ONG que trabajan en la comuna antes de la constitución de la municipalidad. Una de ellas se encuentra más vinculadas al tema productivo ofreciendo servicios, a través de un programa de capacitación laboral para oficios tradicionales.

- La Asociación de Juntas de Vecinos
- Conformada por el conjunto de las juntas de vecinos de la comuna.
- La Corporación de Desarrollo de Huechuraba

53 Coalición de centro izquierda en el gobierno actual en Chile

54 Sofía Prats. Alcaldesa de Huechuraba. “La experiencia de la corporación para el desarrollo de Huechuraba”. En documento, *Las Corporaciones de Desarrollo en Chile*, ILPES/CEPAL, Marzo 1999, Santiago de Chile.

55 In “Las Corporaciones de Desarrollo en Chile”, ILPES/CEPAL, 1999, p.48

56 In “Las Corporaciones de Desarrollo en Chile”, ILPES/CEPAL, 1999, p.48

La Corporación tiene 27 socios fundadores de los cuales fue elegido un directorio compuesto de dos representantes de la Asociación de Juntas de Vecinos, tres representantes de las ONG, dos representantes del sector industrial, y dos representantes del sector inmobiliario. La presidente actual es la Alcaldesa de Huechuraba (como persona y no como alcaldesa según las restricciones legales) y el gerente de la Corporación es el director del SECPLAC de Huechuraba (como persona también). Actualmente, los empresarios participan en la Corporación a título individual y no a través de un gremio.

La creación de la corporación respondió a la voluntad de gran parte de los actores del territorio, y en particular del sector empresarial, por armonizar sus esfuerzos a favor del desarrollo de la comuna.

Hasta la fecha, la Corporación no ha logrado conseguir financiamiento propio, situación que compromete su funcionamiento, previéndose conformarlo, en un futuro con el aporte del sector inmobiliario (45%), sector industrial (36%), ONG (11%), municipalidad (7.5%) y con el 0.5% de la comunidad.

ii) El proceso

El tema de la concertación es la conformación de la Corporación de Desarrollo de Huechuraba.

Los resultados logrados por la Corporación de Desarrollo de Huechuraba son todavía limitados, puesto que se conformó en 1998, y se pueden dividir en tres tipos de acción:

- Las acciones de lobbying, a través de las cuales los esfuerzos de la Corporación, están principalmente dirigidos a lograr que la próxima línea del metro que se construya llegue a Huechuraba
- Las acciones vinculadas a la gestión de financiamiento, enfocadas principalmente hacia el mejoramiento de la infraestructura urbana. El aporte de los empresarios es el financiamiento del estudio y el de la municipalidad se realiza a través de gestiones en los otros niveles del Estado, para que sea la propuesta planteada por el estudio la que se ejecute.
- Las acciones de coordinación de esfuerzos y articulación de actividades que se concretizaron principalmente a través de la firma de un convenio en el Ministerio del Trabajo, donde la municipalidad se compromete a orientar la formación de recursos humanos de la comuna hacia las necesidades de los empresarios y éstos, a su vez, se comprometen a contratar con preferencia empleados provenientes de la comuna de Huechuraba, frente a empleados exteriores con calificación igual.

Paralelamente, la oficina de colocaciones de la municipalidad ganó un financiamiento extranjero, resultado que permitirá poner en práctica el convenio orientando las actividades de este centro en función de las necesidades de las empresas instaladas en Huechuraba. En el tema de la formación, hay que señalar que lamentablemente el sector solidario que también actúa en el tema sigue capacitando jóvenes en los mismo oficios, aunque el tejido empresarial y la estructura del mercado de trabajo hayan cambiado.

Es importante señalar que si bien las alianzas realizadas, hasta la fecha son puntuales, los actores involucrados se plantean proyectos de mayor alcance, como por ejemplo la revitalización del casco histórico de la comuna, transformándolo en un centro, dedicado a las actividades comerciales, con el objetivo de crear un espacio físico de encuentro entre las diferentes clases sociales de la comuna, en definitiva, un nuevo espacio público.

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES QUE FACILITARON EL ÉXITO DE LA EXPERIENCIA

Existen dos elementos previos a la creación de la Corporación de Desarrollo que fueron determinantes. El primero es la participación de algunos actores (principalmente empresarios) en la Corporación de Santiago. El segundo es la existencia, previamente a la conformación de la Corporación de Huechuraba, de pequeñas alianzas que fueron creando en la comuna un clima de cooperación. Estas alianzas son de tres tipos (al igual que las construidas después de la creación de la corporación):

- Trabajo de *lobbying* conjunto entre los diferentes actores involucrados (Campaña de equipamiento de una subcomisaría, campaña para evitar la construcción de torres de alta tensión, etc.)
- Gestión de financiamiento para la realización de proyectos: el más importante fue la obra de intersección de Av. El Salto con Av. Américo Vespucio, en el cual fueron involucrados el Ministerio de Obras Públicas (MOB), la Asociación de Propietarios "Barrio industrial Palacio Riesco", las municipalidades de Recoleta y Huechuraba, la ciudad empresarial y la Asociación de juntas de vecinos. Esta obra costó 350 millones de pesos chilenos (US\$7 millones) de los cuales 250 millones de pesos (US\$5 millones) fueron aportados por el MOB y el resto por los actores de la comuna.
- Coordinación de esfuerzos y articulación de actividades: esta estrategia se puede dar en el ejemplo de la coordinación entre la municipalidad y la Universidad Mayor, donde la municipalidad puso a disposición de la Universidad terrenos para que éste se instale y la Universidad creó algunas becas para estudiantes de la comuna.

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO.

La innovación consiste en la capacidad desplegada por los actores involucrados en el proceso de combinar alianzas de corto plazo con una visión de la comuna en el largo plazo. Esto permitió guardar cohesión en el diseño de acciones para el proyecto territorial.

GRADO DE COMPLEJIDAD

El proceso es bastante complejo puesto que hay un gran número y una gran diversidad de actores involucrados, además por el hecho de que ello implica ponerse de acuerdo en acciones de corto plazo sin perder de vista el proyecto territorial de mayor aliento.

REPLICABILIDAD DEL PROCESO

Tomando las declaraciones de la Alcaldesa como concedora del proceso en su totalidad, para que pueda replicarse deben darse las siguientes condiciones:

- "...que exista un consenso político,...contar con recursos financieros, humanos y de información,...tener claridad sobre los objetivos y funciones, credibilidad y confianza sobre los agentes socioeconómicos territoriales,...gestión técnica eficiente y transparente..."⁵⁷.
- A esto se puede añadir la presencia de un tejido empresarial, cuyas características propias de su actividad económica demanda tener una visión a largo plazo del territorio

57 Sofía Prats, "la experiencia de la corporación para el desarrollo de Huechuraba" en *Las Corporaciones de Desarrollo en Chile*, ILPES/CEPAL, Santiago-Chile, 1999, p.47

(caso, por ejemplo, del sector inmobiliario), ya que ello facilita su articulación con los intereses de la comunidad.

- La existencia de un buen ejecutivo, para conducir estratégicamente la Corporación es otra condición que debería tomarse en cuenta⁵⁸.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

El proceso destaca la disposición de los actores a concertar como producto de una voluntad y una práctica que fue formándose desde la instalación de la municipalidad. La construcción de alianzas puntuales, que tuvo que desplegar la comuna para hacer frente a los problemas nacidos con su particular creación, generó en los actores disposiciones para que la creación de la Corporación no sea sino un producto mayor de la comprensión de la importancia de concertar.

LA DINÁMICA DEL PROCESO

El proceso demostró desde su inicio, que la comprensión de cada actor de su rol así como del valor de la cooperación, produjo importantes sinergías en el territorio y afirmó el clima de confianza entre los actores.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO:

El proceso de concertación puede ser dividido en tres momentos:

- El primero, desde 1992 (puesta en marcha de la municipalidad) hasta 1998 (creación de la Corporación) que corresponde al momento de la construcción del clima de confianza entre los actores y de la cooperación sobre la base de acciones concretas y visibles.
- El segundo, desde 1998 (funcionamiento de la corporación) hasta la fecha, en que se viene produciendo su fortalecimiento institucional. Este momento es clave para consolidar prácticas, actitudes y métodos de cómo gestionar el encuentro de las voluntades e intereses de los actores.
- Un tercer momento que habrá de producirse en un futuro próximo es el paso de la Corporación a la administración y ejecución de proyectos. Ello ampliará la promoción económica en la comuna al permitir que la Corporación, como órgano de la alianza público-privada, pueda actuar directamente.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

Es indudable que la continuidad política, que se dio en la comuna con la designación, elección y reelección de la misma Alcaldesa, facilitó en gran medida la construcción del clima de cooperación que existe actualmente entre los diferentes actores del territorio. Sin embargo, hay que señalar que la barrera legal para la creación de corporaciones de desarrollo que implica que su creación este ligado al interés y capacidad individual (del Alcalde) antes que al institucional (municipalidad) no garantiza su existencia, si las siguientes autoridades no tienen la misma voluntad política

El liderazgo del proceso de concertación fue inicialmente asumido por un grupo de empresarios, quienes se acercaron a la municipalidad para que se crearán las condiciones de habilitación urbana (seguridad, áreas verdes, acceso rápido) que genere una imagen atractiva de la

58 Raúl Rivera, empresario, *op.cit.*, p.54

comuna, condición indispensable para la rentabilidad de sus inversiones (en particular en el sector inmobiliario).

Sin embargo, paulatinamente la necesidad del liderazgo por el Gobierno Municipal fue sentida por todos los actores y la Corporación fue una manera de expresarlo. Esto se ve reflejado en el comentario de un empresario de la comuna que dice: "...el tiempo y la prudencia indicaban que la comunidad tenía que esperar una señal de parte de la autoridad comunal, pues para crear una Corporación para el Desarrollo, el motor o protagonista principal debe ser la primera autoridad (la municipalidad)..."⁵⁹

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA ENTRE LOS ACTORES

La confianza entre los actores ha seguido la misma evolución que el proceso en sí, ha ido de menos a más, basándose en haber dado pasos seguros (producto de haber conocido la experiencia de la corporación de Santiago) y al hecho de haberse obtenido resultados que motivaron seguir construyendo nuevas alianzas simples y otras más complicadas.

IMPACTO

El proceso ha producido cambios en diversos ámbitos y niveles de la comuna, lo que pueden identificarse así:

- Beneficios tangibles:
 - Mejoramiento de la infraestructura urbana y vial
 - Mayor interés de la población por las acciones de promoción económica realizadas por la municipalidad
 - Aumento del valor de los terrenos ubicados en la comuna
- Beneficios intangibles:
 - Se logró cambiar la imagen de la comuna, tanto hacia sus habitantes como hacia fuera de ella.

"...Lo primero es lo primero y en este caso se trataba de la limpieza del patio, es como cuando la familia cambia de casa y ya antes de terminar de instalarse, la señora se pone a ordenar el patio para que los vecinos noten la diferencia..."⁶⁰

Se viene logrando construir una visión compartida del desarrollo de la comuna, así como un clima de cooperación dentro de ella, sintiendo que "la carreta está empujada por todos." (Raúl Rivera; op.cit.; p.60).

b) El programa de repoblamiento de Santiago

Santiago es parte de la Región Metropolitana del país que cuenta con 54 comunas, de las cuales el Gran Santiago (zona urbana) reúne a 31. La comuna de Santiago cuenta con una superficie de 15600 km², 230.977 habitantes (censo 1992) y constituye la capital del país. Hay que notar que la población residente en la comuna de Santiago tuvo tendencia a bajar (censo 1952: 439.979 habitantes).

⁵⁹ Raúl Rivera "Las corporaciones de desarrollo en Chile", ILPES/CEPAL, Santiago de Chile, 1999, p.55

⁶⁰ Roberto Muñoz, "La descentralización de la inversión en infraestructura social: caso Huechuraba", Documento de trabajo, Santiago de Chile, p.10

Además de la población que vive en la comuna, Santiago está sujeto a muchos movimientos pendulares de gente que vive en otras comunas, pero trabaja o estudia en Santiago⁶¹; además se registran 3 millones de personas que cruzan la comuna cada día⁶². La población es principalmente de clase media (72.7%)⁶³.

La experiencia de Santiago se observa en el repoblamiento de su territorio, impulsado por la Corporación de Desarrollo de Santiago como instancia de concertación público-privado.

i) Los actores involucrados

Los actores involucrados son la municipalidad, los empresarios, las organizaciones comunitarias y la corporación de desarrollo de Santiago.

La municipalidad

Administra una de las comunas de Chile que tiene más recursos propios del país y aporta en mayor medida al FONCOMUN. Sus ingresos propios constituyen el 97% de sus ingresos totales.

La figura del Alcalde actual es fundamental en el proceso de Santiago (desde 1990 hasta la fecha), puesto que el impulsar la Corporación de Desarrollo de Santiago hace parte de su proyecto político desde hace 9 años. El Alcalde (DC) tiene una personalidad de líder, sin embargo el consejo municipal tiene una gestión colegiada, donde se logró construir un pacto político alrededor de la Corporación. Una señal de esto fue el desempeño de un ex concejal perteneciente a un partido de oposición del Alcalde (UDI) para fortalecer la Corporación.

La visión objetivo que tiene el Consejo Municipal de la comuna (repoblamiento de la comuna) exige un alto grado de concertación con los empresarios y los habitantes de la comuna, quienes son los actores principales del proceso.

El Gobierno Central

A través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Los empresarios

El tejido empresarial de Santiago es heterogéneo. Sin embargo, los inmobiliarios son los que están directamente involucrados en el programa de repoblamiento. Este sector está compuesto por empresarios individuales.

Las organizaciones comunitarias

La población de Santiago está poco organizada y sólo 10% de ella forma parte de las juntas de vecinos que reúne dos tercios del total de las personas organizadas⁶⁴. Frente a esta situación la municipalidad impulsa la creación de "comités de adelanto", constituidos por todos los sectores de la población de cada barrio identificado, a fin de promover la construcción de una visión del territorio, tarea que se inicia con la elaboración del plan de desarrollo de la comuna (desde 1990).

61 Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago, Ilustre Municipalidad de Santiago, 1990 in Alvaro Bohme "el programa de repoblamiento de Santiago: estudio de caso: intervención local del espacio socio territorial", SUR, Santiago de Chile, diciembre 1998

62 Propuesta de Desarrollo para la Renovación de Santiago, Ilustre Municipalidad de Santiago, 1990 in Alvaro Bohme "el programa de repoblamiento de Santiago: estudio de caso: intervención local del espacio socio territorial", SUR, Santiago de Chile, diciembre 1998

63 Diagnostico social comunal, U. de Chile, Mayo 1991 in Alvaro Bohme, *op.cit.* p.6

64 Alvaro Bohme, *op.cit.*

A estos cabe añadir Habitacoop, que constituye una cooperativa de empresarios inmobiliarios y de habitantes con deseo de adquirir una vivienda propia.

El interés de concertar de los habitantes es alto para poder beneficiarse de un entorno mejor (infraestructura urbana, áreas verdes, etc.) y además por la necesidad de recibir un apoyo del Estado (subsidio) en la adquisición de una vivienda.

Las Universidades

Existen en Santiago una gran variedad de universidades que participaron no sólo en el programa de repoblamiento, sino en todas las actividades de la CDS.

La Corporación de Desarrollo de Santiago (CDS)

Se constituyó en 1985, con el propósito de enfrentar conjuntamente (sector privado y municipalidad) el desastre del terremoto. Una vez resueltos los problemas de urgentes vinculados a la catástrofe, la CDS no desarrolla otro tipo de acciones.

Recién en 1991, a iniciativa del Alcalde, se decide redinamizar la Corporación con el programa de repoblamiento de Santiago y el programa de rehabilitación de viviendas.

La CDS es una institución de derecho privado, con personalidad jurídica propia y sin fines de lucro; funciona con una asamblea de socios (30) y un consejo administrativo presidido por el Alcalde y compuesto por los ejecutivos de la CDS.

Si bien está constituida por los actores antes mencionados, puede ser considerada como un actor independiente desde 1992.

El financiamiento de la Corporación fue totalmente asumido por la Municipalidad en el momento de su redinamización en 1990. Hoy día, cerca de un 60% del financiamiento de la CDS proviene del sector empresarial a través de las alianzas construidas, quedando al rededor de 40% en manos de la municipalidad.

En el caso de la Santiago, la Corporación no se crea como resultado de una práctica de concertación realizada previamente en el territorio. En realidad, se trata de recuperar una estructura antigua para fomentar nuevas prácticas de relación entre los diferentes actores.

ii) El proceso

El programa empieza en 1992, impulsado por la voluntad política del Alcalde y surge de la preocupación de la población por revitalizar la comuna (expresada en las tareas de planificación participativa iniciadas en 1990), éste consiste en la construcción de viviendas en el centro de Santiago.

Los objetivos del programa son aumentar el parque habitacional de la comuna, así como su densidad poblacional. La meta exacta fue de 100.000 nuevos residentes en un plazo de 15 años.

Los aportes de cada uno de los actores presenta diferencias, según el momento en el cual se desarrolla el programa. El programa puede ser dividido en tres fases⁶⁵. durante las cuales los aportes de cada actor difieren:

1. Primera fase: con Habitacoop

La Municipalidad promueve el programa de repoblamiento.

65 ver la periodización más abajo.

Habitacoop invierte en la construcción de viviendas (terrenos y construcción) de acuerdo a las demandas identificadas por la CDS

La CDS asesora a Habitacoop en la gestión para la adquisición de los terrenos, participa en la definición de los proyectos de construcción y en la licitación de construcción; además, identifica la demanda habitacional (creación de una bolsa de demanda) y la deriva a Habitacoop.

2. Segunda fase: con las instituciones inmobiliarias

Paulatinamente, la Municipalidad disminuye su aporte a la Corporación, la cual se financia en mayor proporción con los aportes de los inmobiliarios.

Las instituciones inmobiliarias participan a través de la compra de terrenos y de la construcción de viviendas, además, pagan a la CDS un derecho de acceso a la bolsa de demandas de viviendas (3.000 UF)⁶⁶ y un porcentaje del valor de venta de las viviendas a la CDS.

La CDS mantiene la bolsa de demandas de viviendas, asesora legalmente a las empresas inmobiliarias, califica técnicamente los proyectos de inversión y difunde la oferta de viviendas en la población

3. Tercera fase: con las instituciones inmobiliarias (se suman nuevas instituciones y varían los aportes)

Las instituciones inmobiliarias aportan al programa de la misma manera que en la etapa anterior

La CDS sigue proveyendo una asesoría legal a los empresarios y promueve los proyectos inmobiliarios, en esta etapa, para los empresarios beneficiarse de la imagen de la corporación constituye un elemento de venta importante frente a los clientes, que ven en ella una garantía de calidad.

Es importante señalar que las Universidades acompañaron todo el proceso como “instituciones pensantes”, aportando con estudios o emitiendo opiniones durante la puesta en marcha del programa.

iii) Características del proceso

ANTECEDENTES

Es importante ubicar la experiencia del repoblamiento de Santiago en el contexto más amplio de renovación de la comuna que impulsa la Municipalidad, que se concretizó en otros programas como el mejoramiento de los espacios públicos (plazas, áreas verdes, etc.), la pintura y restauración de fachadas de edificaciones antiguas, la rehabilitación de viviendas o el fortalecimiento de la identidad de barrios, cuya realización siempre resultó de alianzas entre los sectores empresariales, comunitarios y la municipalidad.

El conjunto de estos programas resultaron del plan de desarrollo que se elaboró entre 1988 y 1992, que si bien trató de legitimarse en la comunidad a través del programa Municipio y Participación (programa de planificación participativa) resultó ser un documento muy poco manejable y difícil de difundir.

⁶⁶ aproximadamente US\$90,000

INNOVACIÓN TRAÍDA POR EL PROCESO

La innovación principal traída por el proceso se encuentra en tres elementos principales:

- La evolución de los roles que jugaron los diferentes actores: a medida que se fortalece la CDS disminuye el protagonismo de la Municipalidad.
- La instancia formal de la concertación asume el manejo de las alianzas.
- La construcción de alianzas exitosas con el sector comunitario (Habitacoop) como factor de factor de atracción del sector empresarial.

GRADO DE COMPLEJIDAD

El grado de complejidad del programa de repoblamiento de Santiago es alto, puesto que tanto la diversidad de los actores involucrados, así como la evolución y resultados de la alianza son importantes. Además este grado de complejidad aumenta una vez ubicado el programa en el contexto de la renovación de Santiago (ver antecedentes).

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PROCESO

En el caso de Santiago, la institucionalización precedió la institucionalidad en el sentido que se trató de recuperar una estructura existente (la CDS) para, a través de alianzas concretas desarrolladas por ella, generar una cultura de cooperación en el territorio a nivel barrial y comunal.

DINÁMICA DEL PROCESO:

La dinámica del proceso fue constructiva y predominó un clima de cooperación, por lo menos en una primera fase. Sin embargo, a medida que los resultados del programa fueron menos exitosos, surgieron algunos conflictos (sector comunitario/corporación, sector empresarial/corporación), principalmente debido a la incapacidad de la CDS de constituir una bolsa de demanda suficiente y coherente con toda la oferta de vivienda que se venían construyendo.

PERIODIZACIÓN DEL PROCESO

Considerando el programa de repoblamiento, se pueden identificar un período preliminar y tres períodos distintos:

1. Un período preliminar (1990-1991) que corresponde a la revitalización de la CDS
2. El primer período (1992-1995) que corresponde a la puesta en marcha del programa hasta la realización de los convenios firmados con Habitacoop. Es el momento de mayor éxito en términos de concertación del programa
3. El segundo período (1995-1996) que corresponde a los primeros convenios firmados con las instituciones inmobiliarias (incluyendo el programa de bolsa de demandas) . En este momento, la oferta de viviendas construidas supera la demanda identificada por la CDS
4. El tercer período, (desde 1997 hasta hoy) que corresponde al instante en donde los convenios firmados no incluyen al programa de bolsa de demandas, el principal aporte de la CDS es intangible y consiste en prestar su imagen institucional a las empresas inmobiliarias para facilitar las ventas de las viviendas construidas.

EVOLUCIÓN DEL GRADO DE INVOLUCRAMIENTO DE LOS ACTORES Y SU LIDERAZGO

La puesta en marcha del programa está liderado por la municipalidad.

Al inicio del proceso, los empresarios inmobiliarios no enseñan ningún interés en la propuesta formulada por la municipalidad y ésta tuvo que concertar con Habitacoop en un primer momento. La imagen de éxito del programa, desarrollado con esta entidad, generó el interés de los empresarios individuales.

EVOLUCIÓN DEL NIVEL DE CONFIANZA

El nivel de confianza entre los actores sufrió variaciones durante el período de 9 años que lleva el programa. Volviendo a tomar la periodización del proceso antes mencionada, se puede decir que durante el período preliminar se fue construyendo la confianza entre la CDS y el sector comunitario; durante el primer período, se fortaleció ésta y se incrementó paralelamente de manera importante entre la CDS y el sector empresarial. En el segundo período, se fue disminuyendo el nivel de confianza del sector empresarial hacia la CDS y en mayor medida aún, en el tercer período.

Como lo señala el ex-gerente de la CDS: "...las corporaciones de desarrollo tienen sus ciclos de vida...existen momentos donde baja su utilidad lo que no significa que debe desaparecer..."⁶⁷.

IMPACTO

El programa de repoblamiento generó beneficios visibles como:

- Construcción de 8.000 viviendas
- Aumentó del valor del suelo urbano : "... el año 1981 y 1995 los terrenos colindantes a la carretera Norte-Sur tenían un valor de 3 UF el m², alcanzando en el año 1991 el orden de 7 UF el m², posteriormente, con el impulso de la CDS, estos mismos terrenos alcanzan un valor de 20UF el m²..."⁶⁸.
- 2.150 familias que han tenido acceso a vivienda dentro de la comuna de Santiago.
- 5.380 subsidios de Renovación Urbana otorgados por el Ministerio de vivienda y Urbanismo
- Disminución de las áreas eriazas de 90 hectáreas a 45 hectáreas

Los beneficios intangibles consistieron principalmente en:

- Mejoramiento de la imagen de Santiago
- Fortalecimiento del sentimiento de identidad de la población
- Mejoramiento de las condiciones de vida de la población

⁶⁷ Entrevista con Jaime Cataldo, gerente de la CDS hasta 1997.

⁶⁸ Raúl Rivera, *op.cit.*, p.59

CUARTA PARTE: Lecciones aprendidas

Esta parte trata, a la luz del marco teórico y los elementos aportados por el análisis de los casos, de ampliar la comprensión de los procesos de concertación y de los aspectos que hacen parte de él. Para esto, se realizan dos acciones, la primera es la construcción de un elemento metodológico, aportado por una tipificación de los procesos, que permite bajo el examen de sus criterios, identificar un proceso de concertación y descubrir las condiciones o factores que se ponen en juego para su éxito o dificultad.

La segunda acción va dirigida a contrastar algunos de los elementos conceptuales con las características que los casos permiten evidenciar. Para esto, se acude a la batería de interrogantes que conducen este estudio.

La idea final de estas acciones es abrir nuevas preguntas, sentar reflexiones, anotar elementos para la retroalimentación del marco conceptual o simplemente animar el debate sobre el tema.

Ambas acciones hacen parte de las lecciones que pueden extraerse del examen de las diversas situaciones del mundo real.

1.- Identificando los procesos de concertación y las alianzas construidas

1.1. El instrumento

Examinando los casos y tomando en cuenta otras experiencias sobre procesos de concertación, (las del proyecto PADER en Bolivia) se encuentra que todos ellos presentan elementos comunes que hacen parte de la naturaleza de todo proceso de concertación o de su desarrollo. Estos han sido sintetizados en un conjunto de criterios, que se anotan acá y que pretenden servir para tipificarlos.

Se han identificado 11 criterios que se consideran fundamentales para reconocer un proceso de concertación. Cada uno puede permitir calificar al proceso (acá se asocia como producto) y requiere de ciertas condiciones básicas para que pueda desarrollarse, lo que hace implícito la existencia de factores o situaciones, que deben ser tenidos en cuenta para asegurar su éxito o reducir los riesgos que pueden bloquearlo.

Antes de ilustrar el empleo de la metodología, se señala que:

- Un sólo criterio no es suficiente para poder **definir un proceso de concertación**. Esto sólo alcanza para reconocer la especificidad que puede tener el proceso o algunas de las condiciones que puede jugar en favor o en contra de su existencia.
- La **identificación en cada proceso de los productos** que pueden obtenerse, (observando todos los criterios) ayuda a ubicar las múltiples dimensiones que todo proceso de concertación aborda. Esto permite identificar las condiciones de distinta naturaleza que pueden estar cruzando la viabilidad o limitación del proceso.

CRITERIOS DE TIPIFICACIÓN	PRODUCTOS	CONDICION
Objetivo	Sectorial Integral	El proceso involucra a gran parte de los sectores productivos del territorio, a los actores del desarrollo local y a las dimensiones de ello.
Duración	Coyuntural Permanente	Los actores deben manifestar intención de cumplir acuerdos que asumen.
Reglas de juego	Confuso Transparente	Actores deben reconocer sus roles y consensuarlos
Tipo de sociedad civil	Cohesionado Difuso	Los actores involucrados en los procesos deben reconocer sus elementos de unidad o separación
Financiamiento del proceso	Independiente de las alianzas Dependiente de las alianzas	Financiamiento debe presente claridad sobre la forma cómo influirá en la operación del proceso
Origen de los recursos	Interna Externa	Los recursos implicados en la(s) alianza(s) deben ser claramente identificados
Liderazgo	Conducido por el Gobierno Municipal Conducido por la Sociedad Civil	El protagonismo y capacidad de conducción social y política de los de los actores debe ser reconocido fácilmente.
Complejidad	Simple Complejo	El número de actores y la naturaleza del proceso, que da motivo a la alianza, debe ser asumido por los actores que se involucrarán.
Replicabilidad	Fácil Difícil	Los factores y condiciones que permitieron el éxito de la experiencia deben ser manipulables por los actores
Dinámica	Cooperación Confrontación	Los actores deben ser capaces de poner en práctica sus capacidades y roles así como influir positivamente sobre el comportamiento de los otros involucrados en el proceso
Impacto	Limitado Amplio	Los conductores del proceso deben ser capaces de mantenerse informados sobre los cambios que el proceso va provocando, para prever nuevas orientaciones

Fuente: Elaboración propia. 1999

1.2 La aplicación del instrumento

Para llevar adelante la “identificación” de los procesos, se procederá a tomar algunos de los criterios de la tipología y a la luz de ellos descubrir las condiciones que han sustentado que unos procesos sean más destacados y que sus perspectivas también lo sean.

OBJETIVO

De acuerdo a este criterio, menos de la mitad de los casos estudiados tienen un objetivo integral, no habiéndose hasta la fecha alcanzado a ninguno de ellos.

Esto significaría que es más difícil llevar adelante un proceso de este tipo que otro que se plantea objetivos puntuales. Según los estudios, los avances en procesos con objetivos integrales pueden deberse a :

- Que existe una voluntad política en el territorio, asociada a una clara visión de su desarrollo. A éstos se suma la priorización de un objetivo que moviliza la atención de toda la población del

municipio. La identificación de los actores claves, para llevar adelante una acción sentida por la comunidad, permite que el interés común se destaquen y desde ellos se diseña el proceso de concertación.

Este es el caso del municipio de Huechuraba, donde el liderazgo de la Alcaldesa y la propuesta del municipio de trabajar por la equidad en la comuna (disminuir la brecha entre poblaciones pobres y otras de clase alta que van llegando a vivir a ella) permitió la creación de la Corporación Municipal, como ámbito para identificar los intereses comunes entre estos sectores de la población.

En este caso, ellos fueron buscados alrededor de la revitalización del centro histórico de la comuna, para convertirlo en uno de los espacios públicos locales y la gestión concertada para lograr que el proyecto de ampliación del metro llegue a la comuna.

- Los escasos recursos financieros disponibles exigen armonizar los esfuerzos institucionales y fomentar las tareas de promoción económica, para evitar la duplicación de esfuerzos y mejorar la eficiencia de las acciones realizadas.

Esto se observa en el caso de Cajamarca, donde el Gobierno Municipal y las ONG, supieron juntar esfuerzos para darle sentido al hecho de compartir el objetivo de desarrollo de la provincia. La valoración de las tareas a emprender y el darse cuenta del impacto de hacer uso de recursos fragmentados, apoyo la idea de llevar adelante un proceso de concertación.

La priorización de objetivos en torno a la lucha contra la reducción del desempleo y la recuperación de la producción rural permitió que la experiencia y legitimidad ganada por la mesa de concertación avalara para que uno de sus ejes (producción y empleo) conduzca el proceso de concertación.

- La presencia de un claro y cohesionado tejido empresarial, cuyo desarrollo exige de una visión integral, facilita la armonización de sus objetivos específicos con el del municipio de producir el bien común.

Esto se observa, también, en el caso de Huechuraba, donde el sector inmobiliario demandó para sus inversiones, además de los terrenos y las autorizaciones legales de la creación de un entorno social y urbano favorable (buena infraestructura urbana, seguridad pública, orden vehicular, etc.), que diera atractivo al municipio interna y externamente. Conocida esta demanda por el municipio y ubicándola como parte de las acciones para la atención de un bien público en el municipio, no costó mucho que identificar que esta inversión multiplicaba, con la presencia de la inversión privada, los efectos sobre el conjunto de la comuna.

REGLAS DEL JUEGO

La existencia de reglas del juego claras en el proceso de concertación es una condición imprescindible para que éstos culminen en alianzas duraderas.

Si bien esto se hizo presente en todos los casos es importante tenerse en cuenta que:

- Los roles de cada uno de los actores no son iguales en cada uno de los territorios y dependerá de los términos de las alianzas. Por ejemplo, en el caso de Porongo, el sector privado financió la realización de una infraestructura pública, cuando en Yapacani, este tipo de inversión fue el aporte del Gobierno Municipal.
- El rol de los actores va evolucionando y puede cambiar durante el mismo proceso de concertación. Por ejemplo, en el caso de Concepción, el Gobierno Municipal empezó el proceso, aportando recursos propios para el funcionamiento del programa de crédito, evolucionando a cumplir el rol de vigilar el cumplimiento de los compromisos por parte de los productores involucrados

TIPO DE SOCIEDAD CIVIL

Más de la mitad de los estudios de casos presentan una sociedad civil cohesionada, constituida por actores en condiciones socioeconómicas parecidas.

Este tipo de tejido social se encuentra con más frecuencia, en el área rural (Yapacani, Cajamarca y Concepción) y cuando se presenta en la zona urbana, es principalmente, porque la creación del municipio resultó de un movimiento social (Villa El Salvador).

La cohesión de la población que participa en un proceso de concertación, permite:

- La creación de una imagen objetivo común del desarrollo de la comuna.

Se observa por ejemplo en Villa El Salvador, donde fue relativamente fácil consensuar la idea de hacer del municipio la capital de las PYMES.

- La creación y desarrollo de organizaciones de la población más fuertes.

Se observa, por ejemplo, en Yapacani donde el proyecto, motivo de la alianza, no hubiera fructificado sin la existencia de una organización como UNAPEGA que, aún no siendo territorial, se sustenta en productores unidos por sus carencias.

REPLICABILIDAD

La replicabilidad de un proceso de concertación, si bien es difícil por las condiciones materiales y subjetivas del territorio y sus actores, debería observar a su favor circunstancias como las siguientes, que pueden colaborar a extraer enseñanzas de un proceso para intentar aplicarlas en otros:

- La participación de actores en procesos similares a los que se presentan en el territorio.

Por ejemplo, si bien la experiencia de Huechuraba presenta diferencias con el caso de Santiago, es indudable que éste influyó en la manera de llevar adelante el proceso en la primera (es el caso de la creación de la corporación de desarrollo). Esto se dio porque algunos empresarios que habían participado en la Corporación de Desarrollo de Santiago empujaron la experiencia en Huechuraba.

- Las expectativas que se generan de procesos de concertación altamente difundidos

Esto se da con el caso de la mesa de concertación de Cajamarca, que difundida desde la Asociación Peruana de Municipalidades (AMPE) inspiró el inicio de procesos similares en otros municipios del país. Otro caso se observa con la experiencia de Concepción donde el éxito del programa de crédito ánimo a abrir oficinas en otros municipios.

IMPACTO

En más de la mitad de los casos, el impacto logrado por el proceso supera el objetivo mismo de la alianza constituida.

Esto pudo lograrse gracias a los elementos siguientes:

- Antes de que se realicen las alianzas, existe por lo general, falta de confianza entre los actores. Los cambios que va produciendo el proceso, sobre el territorio o incluso el beneficio de cada actor, permite que la confianza se produzca y amplíe de manera desproporcionada (considerando el tiempo que toma conseguirla y luego de obtenerla otorga licencia para procesos insospechados) permitiendo, además, de futuras alianzas mayores mejorar las disposiciones de los actores.

Por ejemplo, en Villa El Salvador, el éxito de las ferias ha generado además de recuperar la confianza en el Gobierno Municipal, tomar otras iniciativas como la creación de una mesa de trabajo con alcances mayores y la presencia de nuevos actores.

- La realización de la alianza permite redescubrir y potenciar el rol de los actores. La alianza público privada tiene la virtud que, cuando se ha experimentado, se rompen mitos acerca de los lados malos de los otros actores. El proceso permite descubrir la potencia del rol público, así como la acción que puede desplegar la sociedad civil.

Por ejemplo, en Concepción, la alianza construida con FADES permitió a los productores percibir que el rol del Gobierno Municipal no solamente consiste en proveer infraestructura, sino también promover el acercamiento de otros actores al territorio. En la misma idea, la sociedad civil puede descubrir que, movilizándolo sus iniciativas, puede dejar de lado la figura de demandante a proponente.

- El reconocimiento de la necesidad y las ventajas, que se obtiene de concertar, es capaz de superar las rivalidades o diferencias con la que a veces los actores inician el proceso.

Se observa, por ejemplo, en el caso de la Mesa de Concertación de Cajamarca, que aunque no ha logrado la construcción de muchas alianzas hasta la fecha, está cambiando las prácticas de las instituciones para apoyar el desarrollo de la provincia. Se está pasando de intervenciones aisladas o del protagonismo personal a acciones más cooperativas y transparentes institucionalmente.

2.- Respondiendo las preguntas

¿ El liderazgo del proceso tiene que ser asumido por el gobierno municipal o tiene las mismas posibilidades de éxito la alianza, si lo asume un actor de la sociedad civil?

El liderazgo en todos los casos fue determinante para que el proceso se consolide y se pueda realizar el seguimiento a los productos de las alianzas.

Si bien podemos asociar el liderazgo de las acciones del desarrollo al estado o al mercado, no siempre corresponde, que ante la presencia dominante de uno u otro, sus actores protagónicos asuman la conducción de los procesos de concertación.

Los casos muestran que el liderazgo puede provenir de ambos lados, lo que nos trae la pregunta, si el avance de las reformas del estado tiene influencia decisiva sobre la forma de conducirse hoy los procesos de concertación.

Para que el Gobierno Municipal actúe como líder, pesa la existencia de procesos descentralizadores con fuerte contenido político, donde el Municipio ha pasado a ser instrumento importante del proceso.

Por ejemplo, en Bolivia, es casi probable que, sin la existencia del proceso de participación popular, experiencias como la de Concepción no hubiera podido desarrollarse. En países como Chile y Perú, donde no existe una política nacional de fortalecimiento del Gobierno Municipal, como promotor del desarrollo económico del territorio, las experiencias que se registran son meritorias, más no hacen parte de un apoyo a la profundización de la descentralización y acaso tamicen de la democracia.

Sin embargo, el liderazgo no solo depende del rol que el Gobierno Central define para el Gobierno Municipal, sino también se vincula al rol que los actores locales le dan al municipio y el que este asume por sí solo frente a su territorio.

Por ejemplo, en Yapacani, si bien opera dentro de la participación popular, el Gobierno Municipal no logra asumir el liderazgo de alianzas para la promoción del desarrollo económico del territorio. Otros municipios como Huechuraba, donde no existe una política estatal municipal agresiva frente al tema económico, el liderazgo está asumido por la Alcaldía en la figura de su Alcaldesa.

En el Perú, las experiencias realizadas tampoco se inscriben en un contexto de políticas nacionales favorables al desarrollo municipal, sino que respondieron a procesos y visiones locales. Los gobiernos municipales que asumieron un liderazgo en las experiencias descritas están fuertemente vinculados al papel del Alcalde, quien logró consensuar con otros actores, su concepción del rol del Gobierno Municipal y su visión de desarrollo del territorio.

Independientemente del contexto nacional, que influye de manera importante sobre el éxito de los procesos locales, para que un proceso de concertación sea provechoso para toda la población del territorio, el liderazgo del Gobierno Municipal debe afincarse en alianzas que prioricen e impacten en favor de la equidad (entendida como la atención de demandas colectivas que promueven el reordenamiento favorable del territorio) antes que en la idea de un desarrollo sectorial, que puede ser atendido por la acción del sector privado con efectos puntales. Estas acciones hacen que el liderazgo del Gobierno Municipal contribuya vía alianzas a construir colectivamente la imagen y las estrategias locales para el desarrollo del territorio.

Es importante entender que la noción de liderazgo es dinámica, lo que implica que los actores que lo asumen pueden ir cambiando de roles y figuras, lo que obliga a pensar que, detrás del liderazgo, existe la construcción de una institucionalidad (entendida como práctica, cultura, disposición, organización, etc.) que los sostiene.

Finalmente, es importante diferenciar el liderazgo de una alianza y del proceso de concertación en general. El primero puede ser asumido por la sociedad civil a largo plazo (Concepción), pero el segundo requiere, para su trascendencia e impacto sobre el desarrollo territorial, de una visión de equidad que proviene desde el rol del Estado.

¿ La institucionalización formal del proceso de concertación es un factor imprescindible para que puedan construirse alianzas duraderas?

Para precisar anotaremos brevemente que la alianza, como producto del proceso, siempre es formalizada a través de un convenio, contrato u acuerdo de naturaleza legal. Los procesos conllevan otra suerte de requerimientos para que se desarrollen o que los actores cumplan su compromiso dentro de las reglas de juego acordadas. Esto es lo que hace a la pregunta si hay necesidad o no de institucionalizarse por esta vía u otra.

Si aceptamos que los procesos sociales pueden ser capaces de identificarse, haciendo parte de una arcaica institucional o normada, podríamos afirmar que concertar no debe alejarnos de observar los diferentes momentos del proceso para que, a partir de ello, busquemos ubicar como se da su institucionalización en cada momento. Desde otra perspectiva si aceptamos que la dinámica social hoy, está más sujeta a la incertidumbre que a la predicción de sus resultados, podemos acercarnos a la idea que no es posible imaginar que un proceso como la concertación pueda ser formalizado en un u otro marco institucional

En los casos estudiados, la formalización del proceso se dio de manera clara en Chile y se está construyendo en Perú. En Bolivia, ninguna de las experiencias expuestas han dado paso a su institucionalización formal.

Examinado los casos hemos de reconocer diversas razones que pueden surgir durante un proceso de concertación que obligue a preguntarse por su formalización:

- Cuando el proceso se complejiza (tanto en términos de alianzas construidas como de actores involucrados) y que requiere en esos momentos de una asistencia técnica por ejemplo, para apoyar la puesta en marcha y el seguimiento de las alianzas construidas. (Santiago – Cajamarca)
- Cuando se requiere mejorar la transparencia del proceso, tanto para actores externos como para los del territorio. (Villa El Salvador – Huechuraba)
- Cuando surge por la fuerza de la costumbre o la cultura institucional del territorio o el país, la voluntad de parte de los actores involucrados de formalizar las reglas del juego y, en especial, del liderazgo. (Huechuraba)

Hay que destacar que la cultura institucional juega un papel importante para la formalización de los procesos. También se puede explicar la formalización desde el tipo de alianzas, cuando éstas ponen en juego ganancias o pérdidas (desde la percepción inicial de cada actor involucrado) que son de dudoso éxito por la complejidad del proceso, la legitimidad como se inician, o la estructura que aparece detrás de cada actor involucrado. En los casos chilenos, la formalización aparece a los actores como un acción imprescindible, muy asociada a la cultura institucional, mientras que en Bolivia la poca complejidad de los procesos no demandó de esto.

Es fundamental resaltar que la creación de estructuras no genera el éxito de un proceso, si esta no resulta de una voluntad de los actores por juntar sus esfuerzos, que se expresan en acciones previas a la alianza misma. No se han podido identificar casos donde la creación de una estructura generó prácticas diferentes. En el caso de Santiago, la experiencia no llevo a formalizar una practica ni a crear una instancia para el acercamiento de los actores, sino que paso por recuperar una antigua estructura para servir a nuevos objetivos.

En conclusión, se puede decir que la formalización de los procesos es una variable independiente del éxito del proceso.

¿ Para que un proceso de concertación, tenga mayor posibilidad de éxito tendría que empezar por alianzas pequeñas o es necesario empezar por temas integrales y acciones planificadas para el largo plazo?

Reconociéndose que el nivel de confianza es un elemento imprescindible para que los procesos de concertación puedan culminar en alianzas que prosperen, su construcción está directamente ligada al clima institucional y socio político que existe en cada país. Los rezagos, dejados por las dictaduras, como en el caso de Chile, o por la violencia política como en Perú, contribuyen a reducir los climas para construir alianzas que comprometan el trabajo organizado y la movilización de la población. Su restauración pasa por la democratización de los procesos sociales, de sus estructuras y las practicas desde el Estado, ya que ellas son capaces de generar respuestas favorables del lado de la sociedad civil.

En algunos países, los procesos de concertación han sido empujados desde una planificación participativa o territorial. Sin embargo si en muchos de los procesos instrumentales acercan a los actores, los planes que deben orientar los procesos de concertación resultan, en muchos casos, deformados por el conductor, quien termina dando forma al plan de desarrollo como al plan institucional.

Los casos de los planes municipales en gran parte corroboran esta situación.

Al margen de estas deficiencias no se puede desconocer que en los casos estudiados sus objetivos (puntuales o integrales) de una u otra manera han sido desprendidos de una propuesta de desarrollo territorial. Todos los casos, con excepción de Cajamarca empezaron por construir alianzas puntuales de corto plazo antes de buscar acciones integrales.

Sólo en este caso, las acciones que asentaron la alianza se construyeron sobre un trabajo previo, como la elaboración del plan de desarrollo, cuya demora en algún momento pudo comprometer la viabilidad de la alianza. Si bien el proceso aporta a un esfuerzo importante de articulación interinstitucional, la verdadera concertación empezó cuando los ejes de la mesa de concertación empezaron a producir alianzas concretas con los gremios de productores y las instituciones locales. La creación de este clima de confianza ahora pueden permitir avanzar en consensuar una visión del desarrollo y poner en marcha acciones de largo aliento para ejecutar el plan.

A manera de conclusión, se puede decir que solo las alianzas a corto plazo permiten generar un nivel de confianza entre los actores, elementos imprescindibles, para que puedan darse pasos hacia acuerdos a largo plazo con objetivos mayores.

La planificación pierde potencia para apoyar el establecimiento de alianzas cuando deja de ser percibida como instrumento para la acción que estén dispuestos a concertar los actores. Caso contrario, el instrumento queda en manos de quien pueda liderar el proceso, lo que no asegura la gestión del líder sea siempre la gestión que demande el territorio.

¿ Tiene que haber presencia del sector comunitario en todos los procesos de concertación o puede este proceso servir al desarrollo del territorio sin que este sector sea directamente involucrado?

Hoy, el tejido social se ha complejizado (fragmentado, modificado, diluído, etc.), generando dificultades para que los tradicionales conserven su legitimidad y su capacidad de interlocución en sus relaciones con el estado. Hoy, los cambios (asociados a las reformas del estado o de la sociedad civil) han dado nacimiento a otros actores que a la identificación de interlocutores organizados o instituciones válidas para los encuentros con el Estado y la gestión de procesos de concertación. En este cambio surgen otros actores, individuales o colectivos, que son capaces de contribuir de manera distinta a tareas que antes aparecían claramente diferenciadas entre el estado y el sector privado.

En Bolivia, por ejemplo, se observa como la participación popular dio emergencia a las organizaciones territoriales de base como interlocutores validos para el encuentro local con el municipio. Sin embargo la puesta en marcha del proceso reveló que el encuentro estatal con el mundo privado productivo no pasaba por estas organizaciones sino por las de tipo funcional (gremios, asociaciones, etc.) que estaban fuera del marco legal previsto. Esta limitación que, hoy día, empieza a ser percibida ha sido un freno para el avance de las acciones de promoción económica que podían haber emprendido los gobiernos municipales.

En los casos de Yapacani y Porongo, los interlocutores del Gobierno Municipal son organizaciones funcionales y empresarios privados, a pesar que las primeras se encuentran ajenas a los actores fomentadas por las reformas.

En general, los municipios, donde los actores comparten una visión del desarrollo, el no involucramiento directo del sector comunitario en los procesos de concertación no limita el impacto de las alianzas sobre el desarrollo de la comuna y en particular sobre los niveles de equidad.

A título de ilustración mencionaremos a Villa El Salvador y Porongo.

En Porongo, el sector comunitario no se involucró en el proceso, ni compartió la visión de desarrollo del territorio, optando por considerar la alianza como "el proyecto del Alcalde"⁶⁹. Hoy

69 Entrevista con el Presidente del Comité de Vigilancia de Porongo, Noviembre 1998.

esta situación se deja sentir, cuando observando las nuevas potencialidades del territorio y sus actores el gobierno municipal encuentra dificultades para dar forma a un acercamiento con este sector comunitario para involucrarlo en nuevas alianzas que aprovechen las potencialidades. En este caso, el no involucramiento del sector comunitario limita los efectos de la alianza construida

En Villa El Salvador, situación es diferente. Si bien el proceso iniciado hasta ahora se limita a los empresarios del Parque (y aunque no a todos ellos) y que el sector comunitario del territorio no fue directamente involucrado, es indudable que todos sacaron provecho de las alianzas realizadas.

La diferencia entre los dos procesos es que por un lado, la experiencia de Villa El Salvador se ubica en una visión de la comuna compartida con la población organizada, mientras que en la de Porongo no existe. Esto influye sobre el futuro de nuevas alianzas ya que mientras la primera pudo ganar en el conocimiento del proceso, de sus condiciones internas, y externas que influyen sobre él, por ejemplo, en la otra, la ausencia del sector comunitario castra la del gobierno municipal que se limito a probar sus instrumentos tradicionales, formalizados (normas, impuestos, etc.) ,despotenciando los efectos de la alianza.

En conclusión, se puede decir que para que las alianzas promuevan un gran impacto en el territorio no es imprescindible que el sector comunitario haga parte de estas, sino que el Gobierno Municipal asuma su rol de regulador, asegurándose que las acciones realizadas sean capaces de compartirse con el sector comunitario.

¿ El grado de avance y consolidación de la democracia representativa influye sobre la posibilidad de construir una democracia participativa a través de mecanismos de concertación?

Si bien se reconoce que la DP emerge por los vacíos de la cultura política, no se conocen los efectos que el modelo de DR ejerce sobre el nivel local, específicamente como el Concejo Municipal y el Alcalde influyen sobre el éxito de la democracia participativa.

Examinando los casos se pueden identificar dos situaciones diferentes:

Por un lado se encuentra un grupo de municipios donde existe lo que se podría llamar un “pacto de no-agresión” (explícito o implícito) que se manifiesta en la actitud de los concejales de no intervenir (positiva o negativamente) en el proceso de concertación. Eso es la situación de Cajamarca, Villa El Salvador, Huechuraba, Valle Concepción y Yapacani.

Otra es aquella, donde antes de establecer la alianza, se supera internamente las diferencias partidarias sobre la apreciación de la importancia de la concertación y de la formalización de la alianza. Esta es la situación de Porongo y Santiago.

No se identificaron casos donde, habiendo un enfrentamiento político-partidista fuerte, se hayan desarrollado procesos de concertación entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil.

En consecuencia, es indudable que el avance de la democracia representativa a nivel local tiene un efecto determinante sobre la puesta en marcha de la democracia participativa. En los sistemas políticos actuales se puede decir que sin la existencia de un pacto político en el gobierno municipal los procesos de concertación impulsados no tienen muchas probabilidades de éxito.

Otro elemento que facilita la construcción de lo que se podría llamar un pacto político, es la identificación de los concejales con la población que con las posturas que asume su dirección político partidaria, sea en el nivel local o incluso nacional. A esta tarea contribuye la capacidad del Alcalde para generar consensos, que actúe como mediador de las diferentes posiciones, buscando la construcción de compromisos, para darle viabilidad a la construcción de la alianza.

¿Finalmente, cuales son los elementos que existiendo a nivel local, impulsan o frenan los procesos de concertación público-privado y su culminación en la construcción de alianzas?

Esta pregunta trata de recuperar elementos que se han podido extraer de los estudios de casos.

ELEMENTOS QUE IMPULSAN

- El nivel de confianza entre los actores es fundamental para que el proceso de concertación culmine en alianzas. Éste a su vez retroalimenta el nivel de confianza, permitiendo mejorar las condiciones para otros procesos mayores.
- La existencia de una visión de desarrollo compartida entre los diferentes actores, facilita su acercamiento y él que se asuman compromisos mejor sustentados. En la construcción de esta visión, la cohesión social de la población y de sus estructuras juega un rol valioso para que los procesos sean viables. La incorporación de la dimensión temporal no surge de querer hacer un plan de largo plazo sino de la naturaleza de la actividad de los actores (ejemplo, empresarios inmobiliarios), ya que ello los involucra de una manera diferente si sus intereses sólo fueran imaginables en el corto plazo. La capacidad de imaginar escenarios futuros en un indicador del progreso que pueden alcanzar las alianzas en un territorio.
- La presencia de una sociedad civil heterogénea permite lograr mayor complementariedad en las alianzas, ya que cada tipo de ellas aporta de distinta manera en el territorio (por los efectos distintos que cada una genera. Ejemplo alianza municipio universidad que impacta en educación, alianza empresario municipio que impacta en el empleo, etc.)
- La existencia de un pacto político de cooperación o de no-agresión es un elemento fundamental para que un proceso de concertación público-privado tenga oportunidad de éxito y de concretizar alianzas.
- La conciencia y claridad que tenga cada uno de los actores de su territorio y su rol, constituye un factor que agiliza el proceso de concertación y permite alianzas que responden a las expectativas de cada uno y del territorio.
- Esto es de particular importancia para los Gobiernos Municipales, cuyo rol no está percibido de la misma manera por todos los actores del territorio, situación que contribuye a restringir el acercamiento de los actores.

Sin embargo, este rol del Gobierno Municipal en las alianzas, no es el mismo en todos los territorios sino que dependen de las reglas acordadas entre los diferentes actores. A menudo, la manera más eficiente de definir el rol del Gobierno Municipal, es observando las tareas en donde su aporte, más que permitir destacar su intervención provoca la de los otros actores. Por ejemplo, en una alianza para fines productivos se puede anotar, como lo indica el proyecto PADER, "...no se trata de construir o fomentar gobiernos municipales productivos. De lo que se trata es que la sociedad sea productiva".

- Otro elemento decisivo para el éxito de los procesos de concertación es el tema de la difusión, que debería cubrir la imagen del gobierno municipal, del territorio y de la alianza. Esto debe orientarse hacia dentro y fuera del municipio.

La experiencia enseña que la difusión del proceso tiene dos efectos principales, que lo retroalimentan de manera directa:

Hacia la población, mejora el nivel de transparencia y contribuye a fortalecer un sentimiento de identidad con el territorio:

Hacia el exterior, tanto para el sector empresarial como para el sector público, la presencia de una dinámica de cooperación constituye un factor determinante para la puesta en marcha de proyectos y la atracción de nuevos socios potenciales.

- La presencia de un elemento exógeno dinamizador del territorio (inversión privada masiva, proyectos nacionales, entrada de una ONG, etc.) puede tener efectos catalizadores, en el sentido que puede empujar a los actores a ponerse de acuerdo para aprovecharlo.
- Especialmente, en una situación donde la sociedad civil es bastante homogénea, el grado de organización de la población es un factor que favorece los procesos de concertación.
- Un gobierno local con capacidad de gestión, es un elemento determinante para el éxito de los procesos de concertación. Esta gestión esta referida a la capacidad de canalizar las oportunidades que surgen fuera y dentro del territorio, así como a la generación de sinergia entre las diferentes fuerzas en juego.
- Un último elemento que contribuye a iniciar y fortalecer los procesos de concertación, es la participación de los actores (públicos o privados) con experiencias de proceso similares. Esto actúa en favor de ampliar el capital interno del territorio haciendo crecer el conocimiento dentro de él.

ELEMENTOS QUE FRENAN EL PROCESO

- Un grado alto de heterogeneidad de la sociedad civil si bien enriquece la diversidad de las alianzas construidas puede también llegar a generar una dinámica de enfrentamiento entre los diferentes sectores de la población. Frente a ello surge con mayor premio la capacidad de gestión del gobierno municipal.
- Directamente vinculado a este primer obstáculo, está la complejidad de la estructura social. En el medio rural estudiado, la puesta en marcha de procesos de concertación presenta menos dificultades que en su medio urbano.
- El incumplimiento de los acuerdos tomados constituye uno de los mayores peligros para los procesos de concertación, puesto que destrazan los niveles de confianza, elemento fundamental para que los procesos se fortalezcan.
- De hecho, no hay que temer si el ritmo de avance de un proceso es lento a su inicio. Si los compromisos son atendidos el proceso consolida su impacto.
- La elaboración de planes de desarrollo a nivel local debe ser precedida por alianzas de corto plazo que permitan resultados visibles que creen la confianza. La retroalimentación de los procesos (que deben ser siempre percibidos como medio que como fin) asegura la incorporación de nuevas dinámicas en favor del territorio.

CONSTATAIONES PARA ALGUNOS PREJUICIOS

- El impacto logrado no es proporcional a los recursos implicados de la alianza construida ni de su complejidad
- El grado de influencia del actor sobre la toma de decisión en la alianza no es proporcional a sus aportes.
- Los intereses privados y el bien común no son contrapuesto si es que el gobierno municipal tiene la capacidad de actuar como regulador para hacerlos compatibles

- El rol del Gobierno Municipal y del sector privado no es el mismo en todos los municipios sino que dependerá de las alianzas constituidas y del pacto construido entre los diferentes actores
- La influencia del tiempo político sobre los mecanismos de concertación va disminuyendo a medida que estos se fortalecen y duran en el tiempo.

BIBLIOGRAFÍA

- ADRIANZÉN M., Alberto (1994) - *Gobernabilidad, Democracia y Espacios Locales*. "Perfiles Latinoamericanos", Año 3, N° 5, México D. F.
- ALBURQUERQUE, Francisco (1997) - *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*. ILPES/CEPAL, Santiago, LC/IP/G.98-P.
- AMTMANN, Carlos A. & LARRAÑAGA Liliana (1994) - *Los Consejos económicos sociales comunales : ¿Posibilidad o ficción de participación comunitaria local ?*, "Estudios Sociales", N° 81, Chile.
- ANSION, Jean-Marie (1998) - *Centralisation du pouvoir et changements d'attitudes culturelles au Pérou*, en "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives, l'Harmattan, Paris.
- ARAUJO, Fernando (1994) - **Análisis de la propuesta de Ley de Participación Popular**, en "Municipio y Participación". ILDIS-PROADE, Bolivia.
- ARELLANO GAULT, David & RIVERA SÁNCHEZ, Liliana (1997) - **Gobiernos Locales:Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social**. México, D.F.
- AROCENA, José (1987) - **Los paradigmas del desarrollo y lo "local"**, en *América Latina : deuda externa y desarrollo*, en "Cuadernos del CLAEH", N° 41, Uruguay.
- AROCENA, José (1998) - **Les approches latino-américaines du développement local**, in "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives", L'Harmattan, Paris.

- AXELROD, Robert (1984) - *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, Inc., Publishers New York .
- BANCO MUNDIAL (1997) - *El Estado en un mundo en transformación: informe sobre el desarrollo mundial*, Washington D.C.
- BORDA, Fals (1985) - *Movimientos sociales y participación comunitaria*. Nuevos Cuadernos CELATS, Lima.
- BRADFORD, Colin I. Jr. (1994) - Some conclusions from the Conference Discussion, in "Redefining the State in Latin America", OCDE, Paris.
- CALDERÓN F., HOPENHAYN M., OTTONE E. (1996) - *Desarrollo, ciudadanía y la negación del otro*, en "La Encrucijada de lo Político", CEPAL, Santiago.
- CAMPBELL, Tim (1997) - *Innovaciones y Toma de Riesgos. El Motor de la Reforma en el Gobierno Local en América Latina y el Caribe*. "Documento de Discusión del Banco Mundial", N° 357, Washington, D.C.
- CHESNEAUX, Jean (1997) - *L'ère du clip*, in "Manière de voir: Culture, idéologie et sociétés", Hors-Série, Le Monde Diplomatique, Paris, Mars.
- CORAGGIO, José Luis (1991) - **Las dos corrientes de descentralización en América Latina**. "Cuadernos del CLAEH", N° 56, Montevideo.
- CUNILL GRAU, Nuria (1997) - *Repensando lo público a través de la sociedad : Nuevas formas de gestión pública y representación social*, en "Nueva Sociedad", Caracas.
- DE CASTRO SILVA, Claudette & MARGARETE KEINERT, Tania (1996) - **Globalización, Estado nacional e instancias locales de poder en América Latina**, en "Nueva Sociedad", N° 142, Caracas.
- DECOUTERE, Stéphane & BOULIANNE, Louis (1997) - **Service public et développement durable : L'exemple de la nouvelle gestion publique d'un canton suisse**, Arles.
- DUHAU, Emilio & SCHTEINGART, Martha (1998) - **Gobernabilidad y pobreza. El papel de los municipios y la políticas sociales**, en "Estudios Demográficos y Urbanos", N° 38, México.
- ESCOBAR, Santiago & SOLARI, Ricardo (1996) - **El Municipio y la democracia moderna**, en "Nueva Sociedad", N° 142, Caracas.
- ESPINOZA, José & MARCEL, Mario (1994) - **Descentralización Fiscal : El caso de Chile**, en "Serie Política Fiscal", N° 57, CEPAL, Santiago.
- FRENCH-DAVIS, Ricardo (1991) - **Herencias y desafíos económicos de la democracia chilena. Minorías en América Latina**, en "Nueva Sociedad", N° 11, Caracas.
- FRANCO, Carlos (1993) - **Visión de la democracia y crisis del régimen**, en "Nueva Sociedad", N° 128, Caracas.
- FREDERICKSON, H. George (1992) - **Hacia una teoría de lo público para la administración pública**, en "Gestión y política pública", vol.1, N°1, julio-diciembre.
- FUNDAÇÃO SEADE (1994) - **São Paulo em perspectiva. Sociedad civil: Estado e democracia**, São Paulo, vol. 8, N° 2, abr-jun.
- GALINDO, Mario & MEDINA, Fernando (1995) - **Descentralización Fiscal en Bolivia**, en "Serie Política Fiscal", N° 72, CEPAL, Santiago.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1992) - **Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena**, en "Nueva Sociedad", N° 128, Caracas.
- GARRETÓN, Manuel Antonio (1994) - **New State-Society Relations in Latin America**, in "Redefining the State in Latin America", OCDE, Paris.
- GONZALEZ, Raúl (1998) - **Las asociaciones de microempresas locales en Santiago: quelques interprétations et significations**, in "Amérique Latine: espaces publics et identités collectives", L'Harmattan, Paris.

- HELGAISON, Kristin (1998) - **Nuevas voces y nuevos interlocutores en la búsqueda de una mejor gobernabilidad**, en Cooperación SUR, CTPD-PNUD.
- HERZER, Hilda & PIREZ, Pedro (1989) - **Municipio y participación popular en America Latina**, en "Desarrollo Económico", N° 114, Buenos Aires.
- JACOB, Jean Pierre; MARGOT, François; SAUVAIN, Paul et UVIN, Peter (1991) - **Role des collectivités publiques locales dans le developpement rural**, IUED, Génève, Suisse.
- JACOBI, Pedro (1991) - **Movimientos Sociales en Brasil : Desafíos en la construcción de la ciudadanía**, en "Nueva Sociedad", N° 111, Caracas.
- KYMLICKA, Will & NORMAN, Wayne (1996) - **El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía**. "Cuadernos del CLAEH", N° 75, Montevideo.
- LECHNER, Norbert (1994) - **La (problemática) invocación de la sociedad civil**, en "Perfiles Latinoamericanos", Año 3, N° 5, México.
- MAGALLANES, Rodolfo (1997) - **Lo público y lo privado a finales de siglo. ¿una distinción en desuso?**, en Cuadernos del CENDES, Caracas, septiembre-diciembre.
- MALENGREAU, Jacques (1998) - **L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local**, in "Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives", L'Harmattan, Paris.
- MÁRQUEZ, Daniel (1994) - **Propuestas de fortalecimiento al sistema tributario municipal**, en "Municipio y Participación", ILDIS-PROADE, Bolivia.
- MENDEZ-CARRIÓN, Amparo (1991) - **Para repensar la cuestión de la gobernabilidad desde la ciudadanía. Dilemas opciones y apuntes para un proyecto**, en "Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales", Ecuador 1991.
- MENDEZ- CARRION, Amparo, **La conquista del voto**, Ecuador 1999
- MERCADO, Rodolfo. **La Reforma Municipal**, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- MONNIER, Eric. **Evaluations de l'action des pouvoirs publics**. "CPE". ECONOMICA. Paris, 1996
- MOTTA, Paulo Roberto. **Innovación y Democratización de la Gestión Pública**. "CLAD". Caracas. 1991.
- NEIRA Hugo, **Hacia la tercera mitad: Perú XVI-XX; ensayos de relectura herética**, Fondo Editorial Sidea, 1997.
- NICOD, Chantal. **Elementos para impulsar una nueva gestión municipal**, ILPES, Santiago de Chile, 1998
- O'DONNELL, Guillermo. **Estado, democratización y ciudadanía**, en "Nueva Sociedad", N° 128. Caracas. 1993
- O'DONNELL, Guillermo. **Some Reflections on Redefining the Role of the State**, en "Redefining the State in Latin America". OCDE. Paris. 1994.
- O'DONNELL, Guilerno, **Democracia delegativas**, Budapest, 1990
- OJEDA, Isaac & SARTANANI, Ayllu. **Perspectivas de descentralización en la Provincia Carangas**, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- OJEDA SEGOVIA Lautaro. **Tensions ou concertation sociales entre l'Etat, la municipalité et les acteurs sociaux: le cas de l'équateur**, in "Amérique Latine: espaces publics et identités collectives", L'Harmattan, Paris, 1998
- OROZCO, Eulalio. **Diagnóstico de la situación financiera de las municipalidades**, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- OROZCO, Eulalio. **Políticas de fortalecimiento en la administración tributaria**, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.

- PADER, *Municipio productivo: promoción económica rural, Aprendiendo de la realidad municipal*, COSUDE – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, La Paz, 1998
- PANIZZA, Francisco. *Las paradojas de la consolidación de la democracia en América Latina*. “Cuadernos del Claeh” N° 56. Montevideo. 1991.
- PAREJA, Carlos. *La Academia y la Política. La reactualización de la alternativa parlamentarista y los procesos de consolidación democrática en el Cono Sur*. “Cuadernos del Claeh” N° 56. Montevideo. 1991.
- PARKER GUMUCIO Cristián, *Gobernabilidad en América Latina: la importancia de la sociedad civil*, in Diplomacia No 72, Marzo-Abril 1997
- PEEMANS, Jean-Philippe. *L'importance de la dimension conflictuelle dans l'institutionnalisation du développement local*, in “Amérique Latine: espaces de pouvoir et identités collectives”, L'Harmattan, Paris, 1998
- PINEDO, Eduardo. *Evaluación de la experiencia de difusión de la 'Idea de descentralización'*, en “Municipio y Participación.” ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- PLANEACIÓN & DESARROLLO. *Alcaldes y Capacidad de Gestión*. Vol. XXVII, N° 3, julio - septiembre 1996.
- PRATS I CATALÁ JOAN. *Administración pública y desarrollo en América Latina, un enfoque neoinstitucionalista*. en “Reforma y democracia”, CLAD, Caracas, 1998
- PROGRAMA DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO SOCIAL. *Taller Regional : Construyendo nuevas coaliciones para un desarrollo participativo*. Bolivia. 1993.
- QUIROGA, Alberto. *Resultado de las encuestas sobre descentralización y participación en Bolivia*, en “Municipio y Participación.” ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- REIS VELLOSO, João Paulo. *Governance, the transition to modernity and civil society*, en “Redefining the state in Latin America”. OCDE. Paris. 1994.
- RESTREPO BOTERO, Dario I. *Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*, in “Reforma y Democracia” n° 7. CLAD. Caracas. 1995.
- RESTREPO F., Antonio. *La Participación Comunitaria y la Transformación Democrática del Estado*, en “Movimientos Sociales y Participación Comunitaria”. Nuevos Cuadernos CELATS. Lima, 1985.
- REVEL - MOUROZ, Jean. *Pouvoir local, Régionalismes, Décentralisation : Enjeux territoriaux et territorialité en Amérique Latine*. “IHEAL” N° 47. Paris. 1989.
- REY, Michel. *Gestión des processus de changement en matière de développement régional*. “C.E.A.T”. Lausanne (Suisse). 1997.
- REY, Michel. *Promotion Économique et Partenariat Public - Privé : Quelques Enseignements théoriques et pratiques á partir des Politiques Mises en Oeuvre par les Cantons suisses*. “C.E.A.T” Lausanne (Suisse). 1994.
- REYES MATTA Fernando, *Sociedad civil y los desafíos de la gobernabilidad*, in Estudios Internacionales, no 116, Santiago, Chile, 1996
- ROSALES ORTEGA, Mario. *El Municipio como Instancia de Articulación entre las Demandas populares y el Aparato del Estado*, en “el Tercer Sector y la Vivienda: Una alternativa para el Desarrollo del habitat de Sectores de bajos ingresos” CEPAL”. Santiago, 1989.
- ROTH, Joachim. *Perú : Desarrollo de estructuras descentralizadas de decisión*, en “Contribuciones” . Perú. 1996.
- SALINAS, Jorge. *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso en Bolivia*, documento de trabajo, proyecto CEPAL/GTZ “Descentralización y desarrollo económico local”, Santiago de Chile, 1999.

- THEDIECK, Franz. *Mecanismos de coordinación del Estado*, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- THEVOZ, Laurent *Colaboración concertada público-privado: un marco conceptual*, documento de trabajo, ILPES, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 1997
- TOMASSINI Luciano, *Estado, Gobernabilidad y desarrollo*, Temas del Foro 90, Santiago, 1992
- TOMASSINI Luciano, *Relaciones entre el Estado y la sociedad civil*, en "Que espera la sociedad del gobierno", Universidad de Chile, Santiago, 1994
- TORRES - RIVAS, Edelberto. *Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica*. In "Reforma y modernización del Estado", ILPES, Santiago de Chile, 1995
- TOURAINÉ, Alain. *From the Mobilising State to Democratic Politics*, en "Redefining the State in Latin America". OCDE. Paris. 1994.
- TROCHE, Jorge. *Mecanismos de solidaridad financiera*, en "Municipio y Participación." ILDIS - PROADE. Bolivia. 1994.
- UPHOFF, Norman. From *Local institutional development : an analytical sourcebook with cases*, Kumarian Press, USA . 1986.
- VELÁSQUEZ C. , Fabio. *Líneas conceptuales para el Análisis de la Participación ciudadana*, in "Movimientos Sociales y Participación Comunitaria". Nuevos Cuadernos CELATS. Lima, 1985.
- ZAS FRIZ BURGA, *La descentralización ficticia: Perú 1821-1998*, Centro de investigación, Universidad del Pacífico, Lima-Perú, 1998.