

LA CONCERTACIÓN, UNA ESTRATEGIA CLAVE PARA LA GERENCIA SOCIAL

YARA VELASCO GUERRERO
GRETHEL JANETH PATIÑO INSUASTY

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS "CEILAT"
ESPECIALIZACION EN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
2008

LA CONCERTACIÓN, UNA ESTRATEGIA CLAVE PARA LA GERENCIA SOCIAL

YARA VELASCO GUERRERO
GRETHEL JANETH PATIÑO INSUASTY

Asesor:
Magíster JAIME GILBERTO MEJIA BASTIDAS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE ESTUDIOS E INVESTIGACIONES LATINOAMERICANAS "CEILAT"
ESPECIALIZACION EN GERENCIA SOCIAL
SAN JUAN DE PASTO
2008

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966 emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

NOTA DE ACEPTACIÓN

Firma del presidente del jurado

Firma del Jurado

Firma del Jurado

San Juan de Pasto, 26 Agosto de 2008

DEDICATORIA

Esta meta lograda es dedicada a:

Dios por guiarme

Mi madre porque siempre ha sido mi apoyo

Mi hijo Sebastián y mi esposo por estar a mi lado y brindarme su amor

GRETHEL

DEDICATORIA

Este logro se lo dedico a:

Dios, a la memoria de mi tío Jaime, a mis padres, a mi hija Isabela y a mi esposo; personas que son y serán inspiración de mis logros. Gracias por su apoyo incondicional.

YARA

CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	13
1. ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN	14
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	14
1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	14
1.3 JUSTIFICACIÓN	14
1.4 OBJETIVOS	15
1.4.1 Objetivo general	15
1.4.2 Objetivos específicos	15
1.5 METODOLOGÍA	16
2. MARCO TEÓRICO	17
2.1 LA CONCERTACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL	24
2.2 LA CONCERTACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO	26
2.3 LA CONCERTACIÓN EN COLOMBIA	30
2.4 LA CONCERTACIÓN EN NARIÑO	34
2.5 CONCERTACIÓN Y GERENCIA SOCIAL	35
3. APORTES Y CRÍTICAS	39
4. CONCLUSIONES	46
BIBLIOGRAFÍA	47

RESUMEN

La gerencia social, es una estrategia fundamental para el logro de una política social descentralizada; desde el punto de vista de su aplicabilidad está vinculada al desarrollo integral de las personas y al progreso de la sociedad; de allí que tenga que considerar lo relativo al bienestar social, en tanto sea entendido como el estado en el que se sitúa una población al ser satisfechas sus necesidades y demandas más prioritarias, en función de las condiciones preestablecidas por los grupos gubernamentales y por la presión de la sociedad civil ante tales demandas.

En este sentido, la gerencia social tiene la responsabilidad de planear, dirigir y evaluar con el fin de prever la problemática social y dar respuesta a las manifestaciones que se derivan de ello, lo cual implica el manejo y conocimiento en materia de: educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros; así mismo, se encarga de las demandas sociales de los grupos que hacen vida en la realidad social.

Desde esta perspectiva, y mediante la investigación y análisis de diferentes y conceptos teóricos de autores en cuanto a la concertación, ésta aparece como una lógica fundamental de la gerencia social orientada a alcanzar los objetivos de reinclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática. Ello lo hace mediante el reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados en el desarrollo social, la democratización de la agenda pública, fortalecimiento del espacio público y la búsqueda de resultados concretos.

Reconociendo la importancia del tema, este ensayo desarrollado con los lineamientos de la investigación cualitativa y un enfoque histórico hermenéutico plantea que para el desarrollo de una gerencia social eficiente, se debe aplicar una de sus herramientas: “el manejo apropiado de los procesos de concertación”, ya que estos se enmarcan en el ámbito de la gerencia social como un proceso que permite alcanzar un mejor balance entre crecimiento económico y equidad social, mediante políticas sociales asentadas en sólidos acuerdos construidos entre los actores claves del desarrollo, fundados en procesos deliberativos que democratizan la toma de decisiones públicas.

ABSTRACT

The social management is a key strategy for achieving a decentralized social policy, from the standpoint of their applicability which is linked to the comprehensive development of people and progress of society, it is important to consider as regards welfare social, so far as it is understood as the state of the population being satisfied their priority needs and demands, according to preset conditions for governmental groups and pressure from civil society to such demands.

In this sense, social management has a responsibility to plan, manage and evaluate in order to provide for the social problematical and give response to the demonstrations that are derived from it, which means management and knowledge in the field of education, health, housing, social security, among others, likewise, is responsible for the social demands of groups that make life in social reality.

From this perspective, and through research and analysis of various theoretical concepts author on wing conclusion, it appears as a basic logic of social management aimed at achieving the objectives of social reintegration, citizen empowerment and democratic governance. This makes it through recognition of the plurality of actors involved in social development, democratization of the public agenda, strengthening of public space and seeking concrete results.

Recognizing the importance of the subject, this test developed with the guidelines of qualitative research and a historical hermeneutic approach to development of an efficient social management, it should apply one of their tools: "The proper handling of the processes of consultation" marked in the framework of a social management as a process that allows achieve a better balance between economic growth and social equity, through policies based on solid built agreements between key development, based on deliberative processes that democratize public decision-making.

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo se orienta hacia la investigación y análisis de diferentes enfoques y conceptos de autores en cuanto a la concertación como una estrategia clave para la gerencia social.

Este documento se desarrolla en tres capítulos. El primero contiene los elementos indispensables para la planeación de la investigación, como son la descripción del problema, objetivos, justificación y metodología, aspectos fundamentales para un coherente desarrollo.

Para dar cumplimiento a los objetivos de la investigación se desarrolla el segundo capítulo a la luz de diferentes exponentes del tema de concertación, que permite identificar la importancia de la concertación como estrategia clave para la gerencia social, en concordancia con lo expuesto por Bernardo Kilksberg, se describen procesos de concertación para extraer elementos valiosos que permitan en el tercer capítulo realizar una crítica y aporte personal sobre el tema, analizar la relación entre concertación y gerencia social que respondan a los planteamientos de los diferentes autores que permiten concluir con una conceptualización sobre la concertación en el marco de la gerencia social.

1. ELEMENTOS DE IDENTIFICACIÓN

1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Colombia y por ende, en el Departamento de Nariño, las clásicas categorías de crisis política, económica y social, particularmente esta última se manifiesta de una forma muy compleja, integral, en muchos casos con procesos de deterioro irreversibles (desnutrición, carencia de atención en jóvenes embarazadas, trabajo infantil cada vez a menor edad, calidad de la ingesta provista por los desechos de las bolsas de basura, mínimos tiempos dedicados a la escolaridad, insuficiencias en higiene y atención preventiva de la salud, etc.), para dar respuesta a esta problemática tanto el Estado como diferentes actores nacionales e internacionales desarrollan políticas y promueven programas, que aun cuando han sido un paliativo para la sociedad, no alcanzan a satisfacer los requerimientos y necesidades de la población colombiana, porque sus esfuerzos se polarizan, trabajan aisladamente sobre metas educativas o de salud, sin un enfoque interinstitucional unificado y articulado que maximice el impacto de todos los actores.

1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Es la concertación, una estrategia clave para la solución de conflictos sociales?

1.3 JUSTIFICACIÓN

La descripción del problema presenta, la convergencia entre complejidad e incertidumbre que vive el país, panoramas agudos, que requieren para encontrar soluciones de una gestión adecuada a la necesidad de buscar la articulación entre las dimensiones económica, social e institucional. En el trasfondo de esta premisa está, por supuesto, la necesidad de lograr concertación entre los diferentes actores involucrados.

Es necesario articular lo económico, lo social y lo institucional en el diseño de una política o un programa social. Es fundamental dicha articulación si se quiere que haya sostenibilidad. No hay política o programa social sostenible en el mediano o largo plazo si las consideraciones económicas no tienen en cuenta las consideraciones sociales, pues aún cuando estas dos dimensiones se articulen, si no se ajustan a las realidades institucionales donde van a operar, están condenadas a fracasar.

Es aquí, donde es preciso aplicar una gerencia social adecuada, como lo expone Klinsberg, una gerencia social adaptativa, es necesario aprender a concertar, y como sucede tan frecuentemente, se debe entrar en este aprendizaje aceptando que un sólo lado no tiene todas las soluciones y que en la interacción de los diferentes actores del juego se construirá algo mejor.

Es preciso, en consecuencia, ahondar la reflexión sobre el desarrollo con miras a aportar elementos teóricos y prácticos mediante los cuales la gerencia social como movimiento intelectual en construcción en América Latina y, particularmente, en Colombia, sirva como pilar fundamental para la solución de la problemática socio económica en que se encuentra el país y convertirse un motor impulsor.

Además, se requiere la voluntad política institucional de trabajar con un enfoque unificado que haga de la gerencia social el punto de múltiple contacto de redes que trabajen en sinergia y con una enorme capacidad de intercambio de acciones en los planes, programas y proyectos sociales. En suma, como indica Kliksberg, mejorar la gerencia social significa mucho más que reestructurar organigramas o elaborar detallados manuales de normas. Hay que encontrar nuevas formas de gestión de políticas en las que el gerente social cumpla el papel de concertador de planes o programas sociales y esté en condiciones de trazar criterios de eficiencia y eficacia institucional, lo mismo que de conocer el medio cambiante y turbulento en que se mueve.

A partir de las consideraciones descritas, se analiza que la realización del presente trabajo tiene una justificación práctica, porque busca aportar elementos de juicio que enriquezcan el desempeño del gerente social.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo general. Identificar la importancia de la concertación como estrategia clave para la gerencia social.

1.4.2 Objetivos específicos

- Identificar y describir las conceptualizaciones y enfoques de diferentes autores sobre la concertación
- Describir procesos de concertación para extraer elementos de juicio y de importancia para un adecuado proceso de concertación.
- Identificar como la concertación es un instrumento para la gerencia social

1.5 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Para el desarrollo del ensayo se aplicó la investigación cualitativa, porque al tratarse de una investigación que abordó una herramienta humana, como es la concertación dentro de la gerencia social, cuyo fin es el de comprender los significados e implicaciones relacionados con la concertación y donde la perspectiva paradigmática cualitativa aportó los elementos epistemológicos apropiados para el desarrollo de la misma, utilizando un enfoque histórico hermenéutico, porque brindó las posibilidades de analizar, para enriquecer las características que debe poseer el gerente social en procesos de concertación, lo que implica acercarse al objeto de estudio, y permitió desarrollar una comprensión a partir de una bibliografía y de experiencias, buscando con ello comprender los contextos en los que los gerentes sociales se desenvuelven, sus roles, y otros aspectos que se conjugan en la complejidad del fenómeno a describir, además de tener en cuenta el momento coyuntural en el contexto histórico del debate actual desarrollado en el mundo frente a la problemática económica, social y cultural en que se encuentra inmersa América Latina y específicamente Colombia.

Para el desarrollo coherente y secuencial el presente ensayo se dio respuesta a las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Qué se entiende por concertación?
- ¿Qué se entiende por gerencia social?
- ¿Es la concertación, una estrategia clave para la solución de conflictos sociales?
- ¿Qué es la concertación y para qué sirve?
- ¿Qué se está concertando o para qué es la concertación?
- ¿Quiénes deben participar en la concertación?
- ¿Cuál es la relación de concertación y gerencia social?
- ¿Cómo hacer la concertación, es decir cómo realizarla, con qué medios de información se debe contar, cómo realizar los debates, que espacios físicos son necesarios?
- ¿Qué instrumentos se tendrán para hacer valer los acuerdos resultados de la concertación: cómo se dará seguimiento, con qué periodicidad?
- ¿Será factible la concertación con el gobierno en el marco peculiar en que éste aparece como oponente o garante y no como árbitro?
- ¿Qué tipo de organización y qué modalidad de intermediación garantizará a los beneficiarios de las políticas un mejor éxito en la concertación de sus fines?
- ¿Para qué sirve una estrategia de concertación en el ámbito local?
- ¿Cuáles son las características que debe tener un gerente social para ser un buen concertador?
- ¿De qué manera la concertación, es un instrumento para contribuir a solucionar los conflictos sociales?

2. MARCO TEÓRICO

Identificar la concertación como estrategia clave para la gerencia social, precisa ahondar en el tema y establecer qué es lo que en verdad significa, a la luz de diferentes exponentes. Se inicia desde la interpretación del diccionario colombiano de la lengua española que la define como: “ponerse de acuerdo varios grupos o personas acerca de una acción a realizar”, sin embargo, como la concertación a partir de la década de los 80 adquirió especial relevancia en el ámbito político, económico y social, tanto internacional como nacional, se encuentran interpretaciones como la expuesta por: Rauscher, donde:

Concertar es buscar y lograr acuerdos mutuos y consensuales, satisfactorios para las partes en razón de objetivos prioritarios compartidos, aunque su logro conlleve ceder y hasta perder en aspectos secundarios, subordinados a lo primordial que se persigue. Por ello concertar no es someter ni imponer por votación o negociación ventajosa, por muy mayoritarias que sean¹.

José Armando Robles precisa:

La concertación como instrumento de acuerdo tiene para nosotros una riqueza ética que no tiene ningún otro, porque parte siempre del reconocimiento explícito de la desigualdad y de la diferencia, nunca las mistifica o enmascara. En el campo económico las desigualdades y diferencias injustas existen, y es imposible superarlas dentro de los marcos obsoletos del paradigma económico y político vigentes. Por ello se hace necesario dotarnos de condiciones comunes nuevas de vida, esto es, un proyecto nacional y unas políticas económicas y sociales que aseguren, pese a las desigualdades existentes o, mejor, más allá de ellas, un desarrollo humano digno para toda la sociedad. Y esto es lo que asegura una concertación digna de este nombre².

Grompone, en su informe la política económica y social de América Latina define la concertación como “la integración de diversos actores en sistema de negociación y en la conformación de agendas públicas” y expresa que estas circunstancias requieren que cada uno de los intervinientes se reconozca como participante social y político legítimo³”.

Desde la perspectiva de Enrique Iglesias, presidente del BID, “la concertación se define como una práctica participativa amplia mediante la cual los distintos actores involucrados en la formación de las políticas públicas generan acuerdos básicos para la conceptualizarlas y ejecutarlas⁴”.

¹ FUNDACIÓN SOCIAL. La Concertación Social: factor imprescindible para una economía libre. Rauscher, Antón. Santafé de Bogotá, 2001. p. 23

² ROBLES, José Armando. Concertación Nacional. Aportes de la Sociedad Civil, Argentina, 1999. EFUNA, 1999. p. 18.

³ GROMPONE, Romeo. Política Económica y Social de América Latina. Lima: IEP, 2002. Documento de Trabajo, 118. Fundación Ford. Donación 980-0347-1. Serie Sociología y Política, p. 56.

⁴ IGLESIAS, Enrique. "Informe del Presidente del BID, 41 Reunión Anual de la Asamblea de Gobernadores del BID". En: Revista Portafolio. Bogotá: Mar., 28, 2000. p. 9

Desde otra óptica, “la concertación es la forma institucional de procesar conflictos, promover intercambios y alcanzar decisiones”⁵. Como sostiene Dos Santos:

la concertación se vincula a la producción de consensos y de solidaridades, a la movilización y reconstrucción de identidades sociales, a la organización de los sectores sociales y a la asunción de responsabilidades de los mismos en la toma de decisiones, al ámbito de lo público y de la soberanía popular, a la articulación de frentes antidictatoriales y de coaliciones de gobierno, al manejo de variables macroeconómicas claves con el concurso de sectores sociales organizados, a la elaboración participativa de planes de desarrollo, a los compromisos históricos, a la renovación del marco institucional y de la legislación de las relaciones laborales y a otros hechos que podrían agregarse también con resonancias superpuestas y múltiples”. Para este autor el diálogo supone importantes beneficios en por lo menos tres aspectos:

- Facilita nuevos recursos materiales y no materiales para los actores involucrados. Esto significa incorporar nuevos contribuyentes y fomentar nuevos recursos de los tradicionales.
- Incrementa las ganancias productivas y crea oportunidades para la creación e innovación.
- Genera capital humano, institucional y social que beneficia a los socios particular y colectivamente, ayudando a crear las condiciones para producir, entre otros, un mayor impacto en la reducción de la problemática social⁶.

La concertación aparece en el panorama político y social desde finales de la década de los 80's y cobró mayor auge en la última década del siglo XX, la concertación viene siendo presentada, desarrollada y propulsada como instancia y procedimiento necesario para la planificación y el desarrollo de las políticas sociales. Hasta entonces el término concertación estaba referido a negociaciones existentes entre empresarias, contratantes y trabajadores asalariados, en el marco de la negociación de los pliegos de peticiones y ofertas laborales en las empresas⁷.

El concepto de concertación fue ampliándose y aun cuando su enfoque se orienta básicamente al logro de un panorama social deseable, éste deambula en todas las esferas de la problemática política, económica y social de los países, situación ampliamente vislumbrada en Colombia, a través de la Ley 54/87 en su Artículo 3º Literal E, expresa: “Proponer al gobierno nacional las medidas de carácter social que estime conducentes para garantizar el igualitario bienestar de los trabadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones; la adopción de nuevas formas de capitalización, la creación acelerada de empleo, el abaratamiento en los costos de producción nacional que la haga competitiva en los mercados externos; el aumento de la productividad, la equitativa redistribución del ingreso, la progresiva

⁵ DOS SANTOS, Manuel Concertación Político-Social y Democratización, CLACSO, Buenos Aires, 1987 p. 8

⁶ Ibid. p. 13.

⁷ Fundación Social. Op. cit. p. 29.

extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de colombianos y en fin, la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad más igualitaria⁸”.

José Ma. Mella Márquez⁹, expresa que una tipología de procesos de concertación debe tener en cuenta los objetivos planteados y la orientación de las funciones, las instituciones convocantes y los elementos de sostenibilidad y replicabilidad, elementos esenciales en esta clase de procesos, manifiesta igualmente que es necesario, por otra parte, diferenciar distintos ámbitos de la concertación. No es igual concertar pactos sociales de largo alcance, que concertar medidas concretas para solucionar problemas específicos. Esto lleva a sugerir que ante cualquier acto que se digna llamar concertación, se deben contestar las siguientes preguntas: ¿qué se está concertando o para qué es la concertación? ¿Quiénes deben participar de la concertación? Cómo hacer la concertación, es decir cómo realizarla, ¿con qué medios de información se debe contar, ¿cómo realizar los debates, ¿qué espacios físicos son necesarios? ¿Qué instrumentos se tendrá para hacer valer los acuerdos resultado de la concertación?: ¿cómo se dará seguimiento, con qué periodicidad? Las respuestas a estas preguntas deben ser el resultado de un acuerdo transparente entre las partes que decidan participar de la concertación. Si estas preguntas no son formuladas o no tienen respuesta simplemente se estará conversando, charlando, haciendo tertulia o quizás perdiendo aún más la esperanza, pero no concertando.

Para llegar a concertar no basta con la sola voluntad, se requiere también de aptitudes capacidades y destrezas. El proceso de concertación tiene como instrumentos importantes el diálogo y la negociación multipartes, entendidos éstos como la búsqueda de acuerdos. En este caso, según lo afirma Dos Santos “cabe resaltar que el diálogo busca generar espacios de confianza a través de la comunicación y el intercambio fluido de información, mientras que la negociación está orientada hacia el logro de resultados expresados en decisiones o acuerdos que sean aceptados y suscritos por los involucrados”¹⁰. Este autor expresa que para que un proceso de concertación sea exitoso debe tener en cuenta:

Contar con información clara, transparente y veraz que sea de dominio de todos los participantes.

Autonomía, voluntad y libertad para decidir involucrarse y formar parte del proceso. Nadie puede ser forzado a concertar contra su voluntas.

Establecimiento, acuerdo y manejo de reglas de juego que sirvan como pautas ordenadoras de la discusión y debate.

⁸ Ciudad Reynaud, Adolfo. (Oficina Subregional de la OIT para los Países Andinos) “Trabajo decente, reducción de la pobreza y diálogo social.” Ponencia en el Seminario “Diálogo Social y Productividad.”. Cali, Colombia 5 y 6 de mayo de 2004. Disponible en www.cnp.org.co/home/archivo.php.

⁹ MELLA MÁRQUEZ, José Ma. Concertación y Desarrollo. Madrid: Galicia, 1998. p. 31.

¹⁰ Dos Santos. Ibid. p. 18.

Norte claro y consensuado entre las partes involucradas. No se puede concertar sin objetivos de antemano clarificados, en función del interés de las partes y el principio de realidad.

Debate abierto y transparente de ideas, posiciones, puntos de vista, etc. El proceso de concertación será exitoso en la medida en que lo discutido responda a las necesidades e intereses de los involucrados.

Por su parte, María Eugenia Querubín¹¹ manifiesta que el éxito de un proceso de concertación radica en la planificación de éste, el cual tiene como componente 8 etapas, así:

ETAPAS DE LA CONCERTACIÓN

Primera etapa: Definición de objetivos: ¿Sobre qué y para qué se va a concertar? Lo primero que deben hacer quienes convocan a la concertación es definir claramente el tema y el objetivo de la concertación. Es necesario que las instituciones que convocan tengan una visión clara del problema y de lo que esperan lograr mediante la concertación. Esto orienta mejor el proceso.

Segunda etapa: Identificación de actores locales y convocatoria: Identificar a los actores locales que pueden intervenir en la concertación, priorizando a los que son estratégicos.

Se debe realizar un breve diagnóstico para identificar a los actores locales: Cuáles son sus principales intereses, a quiénes representa cada uno de ellos, qué temas trabajan y qué posibilidades existen de que estén dispuestos a participar en el proceso de concertación. También nos sirve de referencia enumerar a los sectores que forman parte de la MCLCP, de acuerdo con sus decretos de creación.

Responder a estas preguntas sirve de guía para diseñar una estrategia de convocatoria específica en la que se identifique a los actores más importantes de la localidad.

Debemos tener en cuenta tanto a los actores que inciden en las decisiones políticas como el alcalde y el concejo municipal como a aquellos que deciden sobre la ejecución de las obras y los proyectos representantes de gobiernos regionales y municipios, y funcionarios de los ministerios. Así mismo, debemos pensar en aquellos cuya participación motivará la de otros.

Otro criterio que se debe tener en cuenta es invitar a los actores que tienen legitimidad y reconocimiento en el tema que se quiere concertar y a los que por su

¹¹ Fundación Social. Op., cit. Desarrollo integral local. Disponible en internet: www.mesadeconcertacion.com. p. 96.

naturaleza aseguran la representación de sectores mayoritarios de la ciudadanía, por ejemplo las organizaciones sociales de base.

No debemos olvidar tampoco a las organizaciones que reúnen a aquellos actores que pueden aportar en los procesos productivos mediante la generación de empleo, como las cámaras de comercio y las asociaciones o gremios empresariales, laborales, agrarios y de productores o comerciantes.

Es muy importante asimismo tener en cuenta a las organizaciones sociales de base territorial o temática, como las juntas y los comités vecinales, los clubes de madres, los comedores populares, los comités del vaso de leche, las comunidades campesinas, nativas, indígenas y afroperuanas, los sindicatos, las asociaciones de padres de familia y las organizaciones de mujeres y de jóvenes. La presencia de los sectores más pobres y excluidos es fundamental en la concertación.

También es importante el aporte de los organismos e instituciones privadas como las universidades, los colegios profesionales, las asociaciones civiles, las ONG, los organismos de cooperación técnica internacional, las fundaciones y las iglesias, que desarrollan acción social y tienen capacidad de propuesta para enfrentar los problemas de la región y la localidad.

Tercera etapa: Creación de un clima de opinión: Poner el tema en la agenda pública, generando expectativas en la población y en los actores locales así como involucrando a los medios de comunicación en el proceso.

Debe crearse un clima de opinión local favorable al tema de la concertación. Generar un ambiente de debate público alrededor de ésta impulsa la participación de los líderes y las autoridades. Es fundamental en esta etapa llegar a los diversos sectores de la comunidad con el fin de que incluyan el tema en sus opiniones y agendas de trabajo. Lograr la atención de los medios de comunicación local periódicos, emisoras de radio, canales de televisión etcétera es también muy importante en tanto a través de ellos se informa la mayoría de la población.

Cuarta etapa: Creación de espacios de participación y concertación local: Precisar la modalidad y/o las estrategias para lograr los acuerdos, institucionalizando las instancias de concertación y fijando reglas claras para los participantes.

En esta etapa se crean los espacios de encuentro entre las autoridades y los líderes locales. En nuestro caso se instala o reconstituye la mesa de concertación y se fijan las reglas de juego del proceso. Es importante que las normas y los mecanismos de participación hayan sido acordados en forma consensual por los propios actores locales. Para ello se toman como base las normas y los reglamentos existentes.

Se recomienda además que a los participantes se les deleguen responsabilidades específicas y se formen comisiones de trabajo que tengan a su cargo la elaboración de propuestas en los ejes priorizados.

Quinta etapa: Capacitación e información de los actores locales: Los actores adquieren conocimientos sobre la concertación, conocen otras experiencias, desarrollan habilidades para elaborar propuestas y refuerzan actitudes de concertación.

Es conveniente que los diversos actores locales participen en capacitaciones específicas que contribuyan a elevar su comprensión de los asuntos que están en debate y se logre establecer un diálogo equitativo y fluido entre las autoridades y los líderes locales. Así mismo, es importante que entiendan el significado de los términos técnicos utilizados en el proceso de concertación por ejemplo planificación, consenso, plan de desarrollo, ejes prioritarios, etcétera.

A la vez, los participantes deben estar informados del problema que se enfrenta, de los avances logrados y las propuestas de desarrollo. El proceso educativo debe ser permanente y los actores locales tienen que estar en capacidad de aprender y enseñar.

Sexta etapa: Elaboración de propuestas de acción formulación del plan de trabajo local. El plan de trabajo local debe ser producto de la concertación; por lo tanto, son los actores quienes deben elaborarlo. Este plan debe reflejar la suma de voluntades y los actores que se involucraron en su formulación tienen el compromiso de aplicarlo. Por eso es esencial la deliberación y el intercambio entre los actores, de modo que contrasten sus visiones y opiniones, y negocien y arriben a acuerdos comunes.

La definición de los ejes temáticos de trabajo al interior del espacio de concertación deberá realizarse en este momento. A manera de ejemplo, podrían definirse como ejes el plan de desarrollo local, el seguimiento y la vigilancia de los programas sociales, el tratamiento de problemáticas sectoriales como salud, educación, producción, acceso a la justicia, acción por la infancia, etcétera.

Finalmente, en esta etapa debe crearse el marco institucional tanto legal como social que permita, en los casos en que sea necesario, legitimar los acuerdos y los compromisos alcanzados. La municipalidad, por ejemplo, puede refrendar los acuerdos creando una ordenanza u otro tipo de norma.

Séptima etapa: Ejecución conjunta de las acciones. Se trata de compartir la responsabilidad en la ejecución del plan de trabajo local, pues las instancias de concertación no sólo planifican sino también se involucran en el proceso de implementar los acuerdos. La participación de todos los actores en la aplicación del plan de trabajo local es importante porque ellos aportan su esfuerzo, la infraestructura con la que cuentan, asumiendo que el desarrollo no sólo es tarea de la municipalidad sino de todas las instituciones y de todos los ciudadanos.

La ejecución del plan de trabajo local y de las propuestas elaboradas debe contemplar una estrategia de participación. Eso hará que la población reconozca como suyos los logros alcanzados.

Octava etapa Evaluación. Entre los puntos que es necesario evaluar destacan:

- El logro de objetivos “concretos” tales como la elaboración de planes, la resolución de problemas, la mejora de condiciones de vida de la población o la dinamización de la economía local.
- Los avances del proceso de concertación mismo, analizando si la relación entre las instituciones y las personas que concertan son más fluidas, si se han presentado nuevas propuestas de desarrollo, etcétera.
- La participación de la ciudadanía y la información con la que cuente, determinando qué impacto ha generado en la democracia local el proceso emprendido.

La clave de toda acción concertadora es que en el proceso participen las personas o representantes que tengan algo que ver y decir sobre el tema en discusión. “Justamente, esta característica hace que los procesos de concertación adquieran complejidad”¹² Licha, expresa que: “el proceso de concertación no es fácil, es el camino más largo, pero el más seguro para legitimar decisiones.

En la praxis la concertación puede ser concebida como proceso o estrategia política, así, como proceso se mueve en medio de un campo muchas veces difícil y no exento de conflicto, sino todo lo contrario, de ahí que, además, otra habilidad clave a cultivar tenga que ver con la prevención y manejo constructivo de los mismos. La concertación no neutraliza y resuelve conflictos de manera automática, más bien aspira y busca que éstos tengan canales abiertos y efectivos para prevenirlos y resolverlos. En este punto suele aparecer el debate si la concertación es un medio o un fin. Al respecto Licha afirma “se pueden considerar las dos cosas: un medio porque implica un despliegue de acciones y recursos para arribar a decisiones mutuamente satisfactorias, pero también un fin, pues el concertar afirma los procesos democráticos en la medida que es incluyente y atiende a los intereses de múltiples partes”¹³. Como estrategia política si se tiene en cuenta que los actores involucrados ponen en discusión sus necesidades, intereses, posturas y ello pasa por una situación en la que se ponen en juego acciones de poder: orientar el proceso, incidir, etc.

¹² LICHA SALOMÓN, Isabel (1997). Gerencia Social: Ámbitos y Perspectivas. Medellín: Alcaldía de Medellín. 2004. p. 38.

¹³ Op. cit. Memorias VIII. Congreso internacional sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. INDES/BID. Washington. DC. Mayo, 2003. p. 19.

El resultado principal de toda acción concertadora radica en las decisiones o acuerdos consensuados que se tomen sobre uno o varios puntos contemplados en la agenda de trabajo. De hecho el concertar genera valor no solamente a nivel de los resultados expresados en acuerdos, sino también por la riqueza del proceso desencadenado. Un proceso exitoso de concertación va a renovar los pactos sociales, la confianza entre los diferentes actores sociales e institucionales de una comunidad; aquello que se viene a llamar hoy en día capital social.

Si bien la concertación adquirió gran relevancia como proceso a través de la cual se alienta y canaliza la participación de todos los actores para encontrar vías que confluyan en la solución de los conflictos socio económicos y culturales de los países o regiones, hay relativamente poco material sistematizado sobre el “como hacer” y cuáles son las orientaciones estratégicas como para hacer de estos procesos experiencias exitosas. De hecho, una de las destrezas clave a ser desarrolladas tiene que ver con la prevención de conflictos y la negociación constructiva.

2.1 LA CONCERTACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Aun cuando se encuentra en diferentes documentos que el surgimiento de la concertación de políticas en Europa se inicia en la década de los 90 de procesos de concertación de políticas la historia revela que en los acuerdos de concertación se debe hablar de dos ciclos importantes en Europa. El primer ciclo está relacionado al desarrollo económico Kinesiano, el período del gran crecimiento y de la gran abundancia económica que podemos ubicar entre los años '40 y '70 del 1900. Es un período en donde los acuerdos de concertación tripartita garantizan a los trabajadores y al sindicato la ocupación plena y el crecimiento del “welfare”, es decir, más protección social, garantías para las pensiones, fondo para la asistencia sanitaria y para la instrucción pública. En resumen, el crecimiento de los gastos sociales y políticas sociales.

Casi todos los países europeos están caracterizados por una mayor abundancia económica y bienestar general en lo que tiene que ver con la clase trabajadora. Los acuerdos de concertación aseguran a los empresarios y al gobierno que los salarios crezcan en forma proporcional a la productividad. No pueden superar los incrementos de productividad ganados dentro de las empresas, para evitar la inflación y también para no dañar las ganancias. Los acuerdos tripartitos garantizan un equilibrio social y la concertación tripartita clásica aseguraba este equilibrio social, no dañando las empresas, sino garantizado a los trabajadores que puedan participar en el bienestar y en la redistribución de los beneficios económicos.

Este ciclo de acuerdos tripartitos entra en crisis cuando comienza a tener dificultades el desarrollo económico Kenesiano, y está el hecho de las políticas

liberales orientadas al mercado políticas liberales que dan más espacio al mercado y menos a los actores sociales. Por tanto, es preciso destacar que este ciclo de concertaciones, de acuerdos tripartitos, no involucró a toda Europa, sino prevalentemente a los países del centro y norte europeo como: Alemania, Austria, Suecia, Noruega, donde existían algunas condiciones favorables que faltaban por ejemplo en los países de Europa Mediterránea, como Italia y Francia¹⁴.

En el contexto existían condiciones favorables representadas en sindicatos muy fuertes con una alta sindicalización que tenían la posibilidad de participar en la esfera pública y política, y también tenían el derecho de tener relaciones de decisión con los gobiernos. El segundo aspecto era la prevalencia de gobiernos orientados hacia políticas de reforma, gobiernos sobre todo socialistas y socialdemocráticos. Por lo tanto, el primer ciclo en los años 80 finaliza con el suceso de las políticas liberales. El segundo ciclo importante despegó en los años '90, en éste –esta vez también de Europa del Sur, como España, Portugal, Italia y Grecia-, tenían una situación nueva, es decir, una situación en donde en Europa se trata de construir la Unión Europea y la moneda única, el euro. “Todos los países tienen fuertes vínculos de balance económico, no deben superar un cierto nivel de inflación ni de deuda pública. Por lo tanto, hay un escenario económico-político que es distinto al de los años 80”¹⁵.

El acuerdo italiano de 1993, según lo expresa Megale: “fue importante porque fijó las reglas del juego para las relaciones de trabajo y los contratos, aquellas reglas que todos los sujetos, todos los actores deciden acatar y respetar”¹⁶. Es un acuerdo que después produce otros acuerdos tripartitos en Italia en los años siguientes. En particular, se citan: el acuerdo de 1998, era un acuerdo nacional que tenía como objetivo hacer crecer una red local de debates de concertación, es decir, los que se hacen a nivel zonal para favorecer el desarrollo local, el crecimiento de empresas nuevas y de oportunidades de trabajo. Hasta el fin de la Legislatura del 2001, cuando Silvio Berlusconi vence las elecciones, hay en Italia importantes experiencias emergentes y eficaces de concertación tripartita.

Esto permite entender las razones por las cuales en Italia y en los países europeos, las experiencias de concertación tripartita son importantes por qué la concertación da a las organizaciones sindicales un poder que antes no tenían, es el poder de intervenir en el proceso de decisiones públicas sobre los grandes temas, la concertación se encarga del desarrollo, de la ocupación, de políticas macroeconómicas y sociales y de bienes que tienen que ver con todos los ciudadanos. Son bienes sobre los que decide el parlamento italiano, pero las partes sociales pueden ocupar un rol decisivo, es decir, favorecer decisiones de cierto tipo. De este modo, sujetos como el sindicato, condicionan las decisiones políticas-públicas. Es un poder más, no hacen sólo contrataciones, sino que intervienen en el proceso de decisión política. Este es un aspecto decisivo que permite entender por qué en los países europeos, para los sindicatos, la

¹⁴ Ibid. p. 22.

¹⁵ Ibid. p. 26.

¹⁶ Ibid. p. 27.

concertación es un recurso más porque alarga su radio de acción, interviene en leyes y previsiones que tienen que ver con todos los ciudadanos. Así, se tiene porque la concertación es tan decisiva desde el punto de vista estratégico para los sindicatos y no necesariamente para los empresarios y para el gobierno: porque para los sindicatos representa tener un poder más y, en cambio, los gobiernos la usan cuando es conveniente para tener políticas estables en cuanto a salarios y a economía, y los empresarios se adhieren generalmente a la concertación cuando no tienen otra alternativa.

Así, se observa que en Europa la concertación ayudó a la cohesión social porque hay intereses distintos que encuentran un punto de equilibrio de entendimiento en torno al bien común, a lo que los une -no a lo que los divide-, crecimiento económico, control de la inflación, aumento de la ocupación, son estos los grandes temas de interés común, según afirma Megale:

Hay una razón más amplia, teórica: la concertación es el instrumento con el cual se pone un límite al mercado, es decir, se define un mercado regulado dentro del cual hay reglas establecidas por los actores sociales. O sea que la concertación ayuda a aquel modelo social europeo que se base en el intento de encontrar un compromiso para el crecimiento económico y los derechos sociales, entre la eficiencia de las empresas y la equidad social, por eso, esta perspectiva es un instrumento decisivo¹⁷.

Desde la anterior perspectiva se observa que la concertación social en Europa, dado que es precisamente una experiencia genuinamente europea que no tiene parangón en otras latitudes, ha sido un vector determinante del desarrollo en la mayoría de los países europeos en los últimos cincuenta años, induciendo un modelo de crecimiento económico compatible con el avance a su vez hacia mayores cotas de equidad social. Básicamente, ha consistido en impulsar la democratización de las relaciones industriales para conjugar los esfuerzos de los agentes sociales en la generación de riqueza, negociando su distribución entre capital y trabajo al tiempo que los poderes públicos internalizaban tales esfuerzos mediante políticas redistributivas. Dicho de otro modo, la concertación social contribuyó al equilibrio entre mercado y democracia.

2.2 LA CONCERTACIÓN EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Los mecanismos de concertación política en América Latina han adquirido particular relevancia a finales de la década de los 90, como consecuencia de las distintas transformaciones políticas que surgieron en los países que la integran. Se han dado diversos experimentos que pueden iluminar el potencial de diseños institucionales participativos y que pueden señalar los retos presentes en la institucionalización de procesos de concertación, los más relevantes se encuentran en Chile, Argentina y Perú.

¹⁷ MEGALE, Agostino. Citado por: Rapalo Castellanos. Disponible en internet: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD>. Mayo de 2007.

En Chile, según Eugenio Tironi, prestigioso sociólogo y ensayista chileno, manifiesta que la Concertación en ese país surge de un triple fracaso: primero de la democracia; segundo de la oposición, que pensó que se podía combatir el régimen por medio de la movilización social; y tercero del partido comunista que intentó deslazar al régimen por la acción militar, incluso intentando asesinar al propio Pinochet. "La concertación surge de esos tres fracasos y se gesta en torno a un fenómeno, que es el Plebiscito del 88 previsto en la Constitución del 80, explicó Tironi.

La concertación inteligentemente enfrentó a Pinochet con proyectos para el futuro, sin concentrarse en discutir el pasado, tratando de proponer un horizonte de cambio y de progreso y consolidar un orden democrático pero conservando las cosas buenas que había hecho el régimen en materia económica, cosas que no solo la concertación, sino toda la sociedad chilena consideraba como avances. En cambio el gobierno de Pinochet centró la propaganda del "sí", diciendo que la coalición devendría en un caos peor que el del '72/'73. Luego del triunfo del "No", para sorpresa de todos, la Concertación, que pasa a llamarse "concertación para la democracia".

En los 90 se dan principalmente 2 características: un fuerte apoyo al gobierno y una estructura bipartidista que le da un grado de estabilidad importante. A Aylwin lo sucede en la presidencia el democristiano Eduardo Frei, quien ganó fácilmente, apoyado en la excelente gestión de su antecesor y la importante aprobación popular a la gestión del gobierno de la concertación.

Como todo país de éxito Chile, gracias a la concertación, está volcado hacia el futuro y no, como por ejemplo Argentina, hacia el pasado.

En ese contexto, la concertación sigue apareciendo como la respuesta más sólida y coherente a ese dilema que caracterizara a Chile y América Latina.

En Guatemala se encuentra también una experiencia del proceso de concertación entre campesinos, estado y Dri en Guatemala. Comunidades campesinas-aparato público-partido político Consejos Municipales y PROZACHI. Los consejos guatemaltecos sólo se hicieron relativamente efectivos a partir de una nueva legislación implementadora en 1997. Sin embargo, fueron aprovechados tempranamente por las comunidades campesinas de Chiquimula, ya capacitadas por el DRI "PROZACHI" del FIDA.

En 1997 se dio un período de propuestas y contrapropuestas de los campesinos y de los partidos de orientación clientelista en torno a los Consejos de Desarrollo Municipales. Algunos alcaldes autoritarios y sus partidos cooptaron los comités mediante la inclusión de gente de sus filas en la dirección de los comités. En un par de municipios, los campesinos reaccionaron, proponiendo que los funcionarios se limitaran a roles de asesoramiento. Los alcaldes respondieron a esta estrategia quejándose ante el gobernador departamental. La respuesta de los campesinos

consistió esta vez en boicotear las reuniones de sus propios consejos municipales, ante lo cual los funcionarios regionales del FIS (Fondo de Inversión Social), en un vínculo de escalera, solicitaron a su dirección nacional que se aceptase la petición campesina. El FIS defendió exitosamente la posición campesina ante el gobierno nacional, haciendo ver las ventajas que tendría esta alternativa en el marco histórico que habría de surgir después de la firma del acuerdo de paz firme y duradera.

Con esa legitimación desde arriba, los campesinos formaron nuevos consejos municipales, en que los funcionarios públicos quedaron limitados al papel de asesores. A partir de ello, las estrategias de los alcaldes divergieron: algunos siguieron resistiendo la dilución de su control local, mientras otros se aliaban con estos nuevos actores sociales y les proveían de espacio y transporte para sus reuniones de coordinación. A partir de entonces, el FIS empezó a canalizar el apoyo financiero y técnico hacia la construcción de infraestructura social, por intermedio de los consejos comunitarios y municipales, ahora más autónomos.

En una instancia de concertación y coordinación [municipal], presidida por el Alcalde y conformada por tres o más representantes campesinos usuarios del PRODECOP, y representantes de los organismos públicos y privados que operan en [el municipio] y que poseen recursos de inversión para el mismo. Su función se resume en: (1) canalizar la demanda y necesidad del sector rural a las instituciones de desarrollo que operan en [el municipio]; (2) recoger y centralizar la información de acciones de desarrollo que instituciones públicas y privadas llevan a cabo en [el municipio]; (3) contribuir en la planificación del desarrollo rural de [municipio] y; (4) apoyar la coordinación de las organizaciones sociales y campesinas de [municipio], hoy quienes integraron las mesas de diálogo, aseguran que mediante la concertación el desarrollo del campo ha evolucionado con miras a alcanzar mayor productividad y mejores niveles de vida para los productores.

En México, la concertación del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea fue una medida determinante para reactivar nuestras relaciones económicas tras el establecimiento del TLCAN. Ahora los indicadores comerciales más recientes ponen claramente de manifiesto que con el Tratado de Libre Comercio México y la Unión Europea adoptaron una decisión orientada al futuro, ya que se mantiene la tendencia positiva.

En el futuro México se beneficiará del tratado más que hasta ahora. Abrigo el convencimiento de que a finales de esta década la práctica totalidad de los productos mexicanos tendrán libre acceso al mercado europeo. Además observo un gran potencial en las inversiones directas y en las exportaciones de México a Europa.

Otra experiencia exitosa se refleja en el caso del presupuesto participativo en

Bello Horizonte, (Perú) es claro el efecto positivo de los procesos de concertación en la redistribución equitativa de recursos públicos. El uso de herramientas como el índice de calidad de vida urbana (IQVU) y la elaboración de un mapa de exclusión, como parte de las reglas de distribución, sumado al establecimiento participativo de prioridades, permitió distribuir los recursos municipales con criterios de equidad y reorientar las inversiones teniendo en cuenta parámetros de vulnerabilidad social¹⁸.

La concertación en el caso del manejo de presupuesto en Guamote, (Ecuador) como lo señala Bebbington, los cambios en la inversión pública fueron significativos: “El EPCL produjo importantes inversiones públicas en el cantón¹⁹. Estima que en los últimos años de los 90 se manejaron 25 mil millones de sucres¹³ - un monto impresionante cuando se compara con los 180 millones de sucres por año manejado por el municipio antes de 1992. Además, el balance de la inversión municipal cambió sustancialmente, y los antiguos sesgos pro-urbanos y pro-mestizos fueron remplazados con sesgos rurales é indígenas. Fue un periodo de nuevas iniciativas – aunque los indicadores de pobreza no parecen haber mejorado²⁰”.

En Bolivia, el último Informe del Desarrollo Humano (PNUD, 2000) ha subrayado muchas de las ventajas de los procesos de concertación locales. Por ejemplo, los niveles de confianza en las instituciones locales son mucho más altos, porque la responsabilidad del gasto público es más elevada y los resultados concretos en línea con las aspiraciones de la gente son mucho más fáciles de alcanzar a través de la concertación, algunos de los acuerdos nacionales han comprobado ser beneficiosos en términos de desarrollo y reducción de la pobreza.

Los resultados generales de los procesos de concertación en Porto Alegre son impresionantes en términos de una incrementada participación de la población en el proceso. En 1999 más de 20 mil ciudadanos fueron involucrados en el proceso, lo cual ha hecho que Porto Alegre sea conocida como la ciudad ejemplar de la participación democrática en el Brasil. La ciudad recibió reconocimientos internacionales y nacionales en la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat, de 1996, como un ejemplo de la participación democrática.

El proceso de concertación ha permitido la distribución de dinero público a las áreas periféricas, las más pobres de la ciudad. El transporte está extendido en esas zonas como nunca antes. En términos de obras y servicios, nadie en Porto Alegre niega que el nuevo proceso de participación concertada ha cambiado la

¹⁸ FILGUEIRAS, Cristina. El Desarrollo de Base y los Espacios Públicos de Concertación Local en América Latina citado por: Anthony Bebbington Gonzalo Delamaza Rodrigo Villar1 Junio, 2005 C. Estudio de caso, 2005: 8.

¹⁹ RAMIREZ, Gloria Inés. Citada por: LICHA SALOMÓN, Isabel (1997). Concertación y Gerencia Social: Conceptos, Enfoques y Experiencias. Octavo Congreso Internacional del CLAD Panamá 2003. p. 6.

²⁰ BEBBINGTON, Anthony. Disponible en internet: www.cepes.org.pe/debate/debate40-41/16-Bebbington.pdf -

ciudad para mejor, ofreciendo pavimento, vivienda e incontables proyectos de desarrollo para sus ciudadanos.

2.3 LA CONCERTACIÓN EN COLOMBIA

Aun cuando se afirma que este mecanismo tuvo sus inicios a finales de las décadas de los noventa, conviene efectuar un recorrido por la historia de las experiencias previas que al respecto se han desarrollado en Colombia, las cuales iniciaron con la Reglamentación del Consejo Nacional de Salarios creado por la Ley 187 de 1959, que le confirió la facultad de fijar los salarios mínimos en el país, de prescribir las normas sobre determinación de los índices de costo de vida y de servir de organismo consultor del gobierno en materia de política salarial. Sin embargo, las labores de este Consejo se limitaron a la determinación del salario mínimo.

El siguiente instrumento de concertación tripartita fue el Consejo Nacional de Trabajo creado por medio del Decreto Ley 2210 de 1968 (y reformado mediante el Decreto 1476 de 1983), al cual se le encomendaron, entre otras funciones determinar sobre los proyectos en materia laboral y de previsión social, del gobierno o del Congreso; propone al gobierno medidas diversas de carácter social y revisar la ejecución de las políticas adoptadas en materia laboral y de la seguridad social. Su papel real también fue muy reducido en la práctica, quedando circunscrito a sancionar las decisiones sobre salario mínimo del Consejo Nacional de Salarios.

Posteriormente, en diciembre de 1987, el Congreso de Colombia expidió la Ley 54 de 1987, “por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral, cuya finalidad primordial será la de lograr la concertación de intereses económicos y sociales, en procura de una mayor justicia en las relaciones entre los empleadores y los trabajadores, dentro de un espíritu de equilibrio social que facilite el armónico desarrollo nacional y asegure el bienestar de todos los colombianos”²¹. Este consejo, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, fue definido en la Ley como “organismo asesor permanente del Gobierno Nacional en materias labores y de seguridad social, y medio de participación de los sectores trabajo y empleador en los planes de desarrollo económico social”.

La Ley 54/87 le asignó numerosas funciones que iban, desde lo más general a lo más específico, tales como “servir de organismo consultor del gobierno para orientar la política general en materia de salarios y precios” hasta “proponer estrategias orientadas a la racionalización y control de la migración de mano de obra”. En materia de salarios la función del consejo era “evaluar y hacer recomendaciones, cuando el gobierno lo estime conveniente, en relación con los salarios mínimos que deban regir en el país, así como los coeficientes del

²¹ Diario Oficial No. 38.157 “Ley 54 de 1987, por la cual se crea el Consejo Nacional Laboral. Bogotá: Imprenta Nacional. 1987. p. 1.

incremento de esos salarios”.

Llama la atención la función que le asigna la Ley como organismo asesor del gobierno en una gama amplísima de materias relacionadas con el desarrollo social y económico del país, consignada en el literal e) del artículo 3º de dicha Ley: “Proponer al Gobierno Nacional las medidas de carácter social que estime conducentes para garantizar el igualitario bienestar de los trabajadores y el desarrollo económico y la industrialización del país, mediante el acrecentamiento de las inversiones, la adopción de nuevas formas de capitalización, la creación acelerada de empleo, el abaratamiento en los costos de producción nacional que la haga competitiva en los mercados externos; el aumento de la productividad, la equitativa redistribución del ingreso, la progresiva extensión de los servicios básicos de seguridad social al mayor número de colombianos y primordialmente a los campesinos y a los trabajadores independientes, y en fin, la implantación de cambios estructurales que conduzcan a una sociedad mas igualitaria”. Así mismo, el Consejo Nacional Laboral tuvo, entre sus funciones, las de revisar la ejecución de las medidas y políticas adoptadas en materia de legislación laboral y previsión social, proponer los cambios y ajustes, y velar por la aplicación de las normas contenidas en los convenios y conceptuar sobre las recomendaciones de la OIT”.

A partir de 1991 la promoción de la concertación se convierte en un deber constitucional del Estado. En efecto, la Constitución Política promulgada en ese año, dispuso en el Artículo 56 que “una comisión permanente integrada por el gobierno, por representantes de los empleadores y trabajadores” fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales²²”. La composición y funcionamiento del artículo en referencia fueron reglamentados por el Congreso de la República mediante la Ley 278 de 1996.

Aunque en 1994 aún no se había expedido la reglamentación legal de la Comisión, las partes sesionaron convocadas por el gobierno y promulgaron el 19 de diciembre de ese año, el “Acuerdo de Productividad, Precios y Salarios”, el cual puede ser calificado como el primer Pacto Social de carácter tripartito ensayado en el país. El propósito principal de este Acuerdo fue comprometer los esfuerzos de todos los actores sociales para que los precios y las remuneraciones se fijaran en función del objetivo común de reducir gradualmente la indexación de la economía e incorporar la productividad, como una de las variables esenciales en la garantía de un crecimiento económico sostenido y equitativo.

En este marco legal y reconociendo la compleja y crítica situación sociolaboral y política del país, en el año 2000 el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (hoy inmerso en el Ministerio de la Protección Social) promovió, en 1999, el estudio en la Comisión de un nuevo Acuerdo Tripartito para la concertación social, el fue suscrito el 14 de agosto de 2000 por representantes del gobierno nacional, los

²² COLOMBIA. Constitución Política de Colombia. Bogotá: Imprenta Nacional. 1991. p. 38.

gremios empresariales, las centrales sindicales y los pensionados, contando con la activa participación y apoyo de la OIT.

En cuanto a la concertación en el ámbito de los sectores económicos del país, las experiencias de los sindicatos colombianos son relativamente recientes, sin embargo, vale la pena resaltar el papel desempeñado por los sindicatos del sector público que con diversos grados de claridad, de capacidad propositiva y de acción han logrado incidir en decisiones de la política pública.

Los sectores desde la implementación de las políticas de reestructuración de los diferentes sectores de la economía han entendido la concertación como instrumento para alcanzar la participación de los trabajadores en las nuevas condiciones de las empresas, del sector y del país.

Entre otras experiencias aisladas de procesos de concertación en Colombia de las cuales se ha obtenido muy buenos resultados se pueden citar:

Centro de la Producción de Madera Pensilvania. Pensilvania, con 32.000 habitantes, está localizada al este del departamento de Caldas. Dependiente de cierta producción de madera aserrada y café, la drástica reducción del procesamiento de café a inicios de 1990 la afectó severamente a diversas áreas. El 36% del total de la población no tenía cubiertas sus necesidades básicas, 10 por ciento más que el promedio del departamento.

En 1992 múltiples actores del lugar combinaron sus respectivas habilidades y recursos para formar el Centro de Producción de Madera, una institución destinada a proponer una alternativa permanente al mercado del café altamente volátil. La creación del centro fue promovida por el recién electo gobierno municipal, que colocó el desarrollo del centro como una prioridad de su administración. A través de consultas amplias, numerosos nuevos actores fueron integrados al centro. El sitio donde se construiría el centro fue provisto por el Colegio Nacional Integrado del Este, una institución académica técnica, que facilita continuamente recursos humanos técnicos y entrena a gente en manejo de reforestería y en habilidades relacionadas. Además participó el Servicio Nacional de Vocaciones (SENA), una institución estatal de entrenamiento que facilita conocimientos técnicos en carpintería. El sector privado también juega un papel integral en la alianza.

Dos compañías locales dedicadas al corte de la madera y un molino proveen al centro de equipos para sus oficinas, madera y material en bruto. Ambas compañías pertenecen a la misma empresa familiar, que en 1988 creó una fundación social denominada "Darío Maya". Esta fundación entrena en habilidades gerenciales y provee equipo para el centro.

Además de impulsar el crecimiento de los pequeños negocios, el centro también

se dedica a la generación de una fuerza de trabajo eficiente y entrenada. El centro ofrece entrenamiento y esquemas de crédito para los graduados de colegio interesados en seguir la carrera en carpintería o la enseñanza técnica para 90 estudiantes de secundaria.

Gracias a la diversidad y complementariedad de las fuerzas que trabajan para desarrollarlo, el centro se ha convertido en un factor importante para mejorar y expandir oportunidades de ingreso para la municipalidad. Por otra parte, no se debe restar importancia al proceso de descentralización. Debido al giro nacional hacia una incrementada autonomía municipal, las autoridades locales tuvieron la oportunidad de modernizar su administración mediante la incorporación del apoyo privado necesario para la asociación. Pese a que el gobierno municipal juega ahora un papel más distante y de consejero, la experiencia hubiera tenido pocas oportunidades de éxito sin su inicial liderazgo.

Planeación Zonal en Medellín. en el caso de Medellín, dado que el proceso se realizó en un ambiente de inseguridad y violencia fruto de la presencia de diversos actores armados en conflicto por el control territorial, el espacios públicos de Concertación Local “EPCL”²³ contribuyó a la creación de condiciones para la convivencia pacífica, lo cual fue altamente valorado por la población. Al decir de Velásquez y González: “A partir de la información acopiada es muy difícil precisar el impacto que tuvo el proceso de planeación zonal sobre las cifras de violencia homicida que se estaba viviendo en estas comunas y en toda la ciudad, pues ellas dependen de una gran cantidad de factores sobre los cuales la planeación zonal no posee influencia. Sin embargo, el hecho de propiciar escenarios de discusión, conocimiento y debate frente al flagelo de la violencia fue un avance significativo y logró concitar voluntades frente a la necesidad de frenar este tipo de actuación y de fortalecer a la comunidad para enfrentar, de manera pacífica, las acciones de los diferentes grupos violentos y de cimentar formas alternativas de resolver los conflictos en los diferentes grupos. Adicionalmente, se logró que los actores armados respetarán las actividades que se pusieron en marcha alrededor del plan zonal” y es así como las comunas que participaron del proceso lograron recobrar la seguridad.

Un ejemplo de concertación muy frecuente en el último tiempo en el país es el encuentro entre la sociedad civil y el Estado con el fin de elaborar un plan de desarrollo para los departamentos, municipios y entes territoriales, en ese camino, los actores sociales involucrados asumen como tarea inicial ubicar puntos coincidentes que faciliten la discusión. Unen voluntades y deponen intereses particulares que bloqueen el logro del bien común, este mecanismo de concertación a permitido un mejor desempeño de los gobiernos de turno en procura de cubrir las expectativas y requerimientos de la comunidad.

²³ VELÁSQUEZ, Fabio. GONZÁLEZ, Esperanza. La Planeación Zonal como Espacio Público de Concertación Local. El Plan de Desarrollo de la Zona Centrorienta de Medellín, Colombia. 1998. Disponible en internet: <http://www.lasociedadcivil.org/uploads/ciberteca>.

Entre otras experiencias a nivel nacional se encuentra la concertación de programas coyunturales a largo plazo los que muestran una tendencia a diseñar y apoyar programas concertados para atender situaciones coyunturales en el caso del PMRN, este fue un programa cuya duración cubrió tres períodos presidenciales. La revisión de su desarrollo muestra que un factor determinante fue la concertación lo que hizo exigible la continuidad de las acciones de titulación en el tiempo a pesar de los cambios de gobierno para las instituciones participantes como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el Ministerio del Medio Ambiente y la Red de Solidaridad Social, el programa significó un proceso de aprendizaje institucional. Lo más importante fue aprender a trabajar conjuntamente entre instituciones y con las comunidades y organizaciones indígenas y afrocolombianas. Las entidades aprendieron a manejar y negociar sus diferencias sectoriales como sucedió en el caso de la titulación de áreas de manglar. La titulación se tecnificó y los funcionarios aprendieron sobre el rol del Estado, la participación social, la concertación y los derechos de los grupos étnicos.

2.4 LA CONCERTACIÓN EN NARIÑO

En el Departamento de Nariño los procesos de concertación se han desarrollado tímidamente por parte de todos los sectores, con mayor énfasis estos procesos se han aplicado al diseño de los planes de desarrollo departamentales y municipales, y sobre los cuales no puede decirse que han revertido en beneficio de la comunidad, la que presenta altos índices de desempleo, desplazamiento, desnutrición, es decir, no han logrado cubrir las necesidades básicas de la población nariñense.

La amplia participación de las Organizaciones no gubernamentales en la región, ha convocado al gobierno, a las Instituciones descentralizadas, a la Cámara de Comercio, ACOPI, FENALCO, entre otras, para desarrollar procesos de concertación que favorezcan el bienestar de la comunidad, sin embargo, a pesar de la multiplicidad de convocatorias, los consensos no se ven reflejados en la solución a la problemática regional ni existen documentos que permitan visualizar el desarrollo de los procesos.

Se encuentran como experiencias exitosas en el departamento la concertación realizada entre la CAF – Fundación Social y la GTZ, celebrada en 1993, donde también participaron los microempresarios de los subsectores de textiles, marroquinería y artesanías y desde este proceso se suscribió un acuerdo donde se comprometían a la creación de una comercializadora, ésta después de 15 años, se encuentra en funcionamiento, conocida con el nombre de CONTACTAR – Nariño empresa y futuro.

Actualmente, no sólo se desenvuelve en el ámbito comercial, sino que amplió su

accionar a microcréditos para los empresarios afiliados.

Otra experiencia multiplicadora fue desarrollada por Planeación Nacional – Fundación Social – Asopatía y Alcaldía del Municipio de Policarpa, suscrito en el año 2000 el acuerdo constituía en un sistema de riego y apoyo a la población desplazada, mediante la construcción de vivienda y programas de capacitación, esta concertación generó mejores condiciones de vida y actualmente se encuentra vigente con otros programas de desarrollo social²⁴.

2.5 CONCERTACIÓN Y GERENCIA SOCIAL

Se habla en el país en los últimos años de renovar el abordaje de la gerencia social, la cual, como movimiento de reflexión, ha crecido en el sector social y, por supuesto, en el académico y el universitario. El concepto de gerencia social se da en un tiempo y en un lugar determinados, previo conocimiento de la situación social que afecta a los países, en este caso a los de América Latina en general y, en especial, a Colombia.

Existe una estrecha relación entre la gerencia social y la política social y económica materializada en los planes de desarrollo regional o nacional y vale la pena resaltar que el procesos de concertación se halla íntimamente ligado a la búsqueda del bienestar social y por ende tiene una estrecha relación con la gerencia social, teniendo en cuenta el efecto multiplicador que esta última tiene en el campo de la participación de la comunidad en la planeación de los programas y proyectos de desarrollo social.

La gerencia social, no puede separarse del contexto económico y sociocultural, ni del patrón de desarrollo vigente hoy en el mundo. A pesar del modelo económico hegemónico centrado en la lógica del mercado (neoliberalismo) y de la agudización de la pobreza en el país, deben buscarse mecanismos, instrumentos y conocimientos que permitan actuar con mayor eficiencia y eficacia en el terreno social para avanzar hacia una forma de desarrollo más humana y sostenible.

Para dar respuesta a la multiplicidad de fenómenos políticos, sociales y económicos se requiere una Gerencia Social eficiente, cuya función principal tiene que ver con optimizar el rendimiento de los esfuerzos del Estado y los actores sociales en el enfrentamiento de los grandes déficits sociales de la región, y el mejoramiento del funcionamiento y resultados de la inversión en capital humano y capital social.

La crisis política, económica y social, particularmente esta última se manifiesta de una forma muy compleja, integral, en muchos casos con procesos de deterioro

²⁴ Fundación Social. Op., cit.. p. 32.

irreversibles (desnutrición, carencia de atención en jóvenes embarazadas, trabajo infantil cada vez a menor edad, calidad de la ingesta provista por los desechos de las bolsas de basura, mínimos tiempos dedicados a la escolaridad, insuficiencias en higiene y atención preventiva de la salud, etc.). La actual convergencia entre complejidad e incertidumbre, ambas agudas, requiere nuevos perfiles y necesidades para los procesos de gerenciamiento, en términos de hacer eficientes los recursos, actuar ágil y rápidamente (muchas situaciones no pueden demorar la intervención) y un sentido de la responsabilidad absolutamente identificado y comprometido con el "objeto gerenciable".

De allí surgen especificidades que requieren una particular combinación entre aptitudes (saberes, formación, etc.) y actitudes (comportamientos), que articulados y fusionados puedan alcanzar niveles de excelencia en el ejercicio gerencial. Por ello la necesidad impostergable de generar y formar hacia una gerencia social, en términos de un instrumento tecnológico robusto para acelerar el proceso y desarrollo del capital social, que permita reconvertir, en el menor tiempo posible las agudas carencias del presente.

La Gerencia Social es una gerencia de desafíos, una gerencia de complejidad propia, de frontera, una gerencia compartida, solidaria, transparente, ajena a intereses sectoriales o corporativos. Una gerencia sensible e inteligente para priorizar la agenda social inmediata, con profesionalidad y foco en cada una de las necesidades que la demanda y deuda social contemporánea exigen.

La gerencia social es una gerencia que desarrolla habilidades para la concertación, los consensos y los acuerdos, pues la variabilidad de involucrados es muy amplia (actores políticos en las instancias nacionales, provinciales y municipales, con lo que la compleja burocracia federal implica, la participación de los beneficiarios, etc.).

Es una gerencia participativa, y ello requiere de habilidades propias para administrar la participación de fondo y no meramente formal, no se trata de la participación del "buzón de sugerencias", sino de la participación efectiva del necesitado, pasar del discurso magistral y demagógico de lo que se debe hacer, a hacerlo con el otro, pasar de la oratoria a la "escuchatoria".

Para cumplir su papel de gestora social la gerencia social debe promover la apertura de canales de interlocución entre la sociedad civil y el Estado, institucionalizando espacios de diálogo y elaboración de propuestas concertadas para la atención de los principales problemas de la comunidad así como para la generación de propuestas de desarrollo integral. Desarrolla procesos de sensibilización y generación de opinión pública respecto a la importancia de la participación en la formulación, gestión y vigilancia de las políticas públicas locales. Difundir y promover el conocimiento de los espacios y mecanismos de

concertación y participación ciudadana existentes en la normatividad nacional y local. Apoyar y promover las iniciativas de concertación articuladas a los planes de desarrollo como estrategias de sostenibilidad de dichos instrumentos de gestión.

Si se amplía la definición anterior se puede afirmar que la organización social es un grupo de individuos que se identifican con determinados intereses y que deciden actuar en común con el propósito de defenderlos y resolver de manera colectiva problemas compartidos. Las organizaciones constituyen escenarios donde se elaboran y ponen en ejercicio iniciativas y propuestas y a partir de las cuales se establecen relaciones con distintos sectores de la sociedad y con el Estado.

La gerencia social, antes bien, deberá estar respaldada por estrategias que permitan una mayor gobernabilidad de los países, por el fortalecimiento de las democracias participativas y, desde luego, por unas políticas públicas integrales en lo económico y lo social. Además de esto se requiere la voluntad política institucional de trabajar con un enfoque unificado que haga de la gerencia social el punto de múltiple contacto de redes que trabajen en sinergia y con una enorme capacidad de intercambio de acciones en los planes, programas y proyectos sociales.

La gerencia social para negociar, controlar, facilitar, evaluar y desarrollar proyectos de beneficio social, debe enfocar sus acciones a la producción de bienes sociales que conduzcan a mejorar las condiciones de los diferentes grupos humanos, acciones en las cuales es imprescindible la concertación, acorde a lo expuesto por María Victoria Muñoz, en que la gerencia social debe igualmente fundamentar su acción en un cambio de paradigma que supere el individualismo y lleve a construir un verdadero sistema de bienestar, como estrategia mediante la cual las instituciones se conviertan en el punto de partida de la búsqueda de beneficios de impacto social.

Ante la crisis que atraviesa el Estado benefactor y ante los cambios mundiales de paradigmas, la política social se asume ahora como un ejercicio de inclusión social para diseñar estrategias que se traduzcan en una sociedad más integral, justa y sostenible. Forzosamente tenemos que pensar, por lo tanto, en nuevas formas de gestión de políticas en las que el gerente social cumpla el papel de concertador de planes o programas sociales y esté en condiciones de trazar criterios de eficiencia y eficacia institucional, lo mismo que de conocer el medio cambiante y turbulento en que se mueve.

Esta última dimensión de la gerencia social exige modificar la estructura jurídica y técnica de la administración pública con miras a emprender procesos de reforma social. Ello quiere decir que el nuevo gerente social debe estar capacitado para

llevar a la práctica el rol facilitador del Estado, impulsando la concertación a través de negociaciones y acuerdos institucionales que hagan posible gerenciar la complejidad.

De ahí que frecuentemente se reclame de ella que no sólo se ajuste a las transformaciones que se van presentando, sino que, además, se anticipe a ellas. Kliksberg afirma inclusive que debe ser una gerencia adaptativa, capaz de dar respuestas estratégicas a la situación de turbulencia y caos característica de la realidad social latinoamericana²⁵.

Un gerente social debe ser capaz de armar redes, de negociar y llegar a consensos pertinentes con la participación de los grupos involucrados, y de trabajar con diseños organizacionales que maximicen la flexibilidad y den prioridad al desarrollo del personal y el talento humano.

²⁵ KLISBERG. Avances en los procesos sociales. Disponible en internet.
http://vinculando.org/documentos/gerencia_social.html

3. APORTES Y CRÍTICAS

Partiendo del resumen teórico antes descrito, es útil considerar los términos de lo que se entendemos por concertación hacia un modelo más efectivo, que incorpore algunos elementos que acoten sus dinámicas y acciones tanto desde el lado conceptual, como desde el lado metodológico, inicialmente la presente investigación considera la concertación como el “encuentro entre instituciones gubernamentales y movimientos, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses ciudadanos; y juntas interactúan para generar un espacio de consenso para definir, elaborar planes y proyectos de acuerdo a las políticas públicas”, que buscan salidas a los múltiples conflictos que afectan al país, en concordancia, puede tomarse también la propuesta analítica de Grompone, para quien la concertación supone “la integración de diversos actores en sistemas de negociación y en la conformación de agendas públicas, circunstancia que requiere que cada uno de los intervinientes se reconozca como participante social y político legítimo²⁶”. En el proceso, la redefinición de la relación entre actores supone una transformación del objeto del conflicto con lo que los protagonistas pueden abrirse a “la formación de compromisos y al intercambio de concesiones”.

El proceso concertativo no trata sólo del reparto de los recursos escasos sino promover orientaciones que “trastoquen por lo menos parcialmente la planificación de quienes ejercen el poder”, definiendo la agenda pública, marcando condiciones y márgenes para los actores en un proyecto colectivo. Ello equivale a decir que se buscaría participar desde la sociedad civil en las decisiones de otros dos campos de actores: las empresas (el mercado) y los funcionarios del Estado, tratando de construir una visión que sea de interés común a diferentes actores porque responde a sus intereses particulares de mediano o largo plazo. Una visión que debería provenir del consenso y no de la negociación.

Respecto a los procedimientos y sobre todo a las metodologías empleadas (y actualmente validadas) en los procesos de concertación, es necesarios una reflexión y un análisis sobre su utilidad, su pertinencia y sobre todo, sobre sus límites. Tal cómo se desarrollan, de acuerdo a éstas, los procesos de concertación son útiles para: 1) proveer espacios de encuentro y reconocimiento mutuo de actores desiguales, 2) la elaboración de documentos diagnóstico/propuesta que son instrumentos potencialmente útiles para un real proceso de concertación, 3) para la comunicación e información sobre agendas y planes de acción de actores diversos, particularmente entes gubernamentales,

²⁶ GROMPONE, Romeo. Concertación. Tomado de Internet <http://www.monografias.com> Junio de 2007.

ONG's y agencias estatales, y 4) para la generación de grupos de interés, con potencial concertador, en las diversas mesas o grupos sectoriales que crean.

A ello, es necesario adjuntarle la premisa de que los procesos de concertación pueden tomar varias formas dependiendo por lo menos de quienes son convocados y quienes (realmente) participan, las escalas en las que operan y los fines o propósitos que persigue, entre otros factores. Una lectura gruesa de las experiencias de los últimos tres años permitiría por lo menos distinguir entre tres grandes tipos, de acuerdo a los principales promotores y participantes y la escala de la concertación.

El análisis histórico de los procesos concertativos generados tanto en Europa como América Latina permite observar que a través de la concertación se han acumulado una serie de logros en materia de participación ciudadana, mejora en la gestión y administración de inversiones y gasto público, cierta eficiencia en la administración de programas de servicio social. Para el caso de Colombia, a lo largo del país ha generado instancias más o menos sectorizadas para consulta y planificación del desarrollo, además de todo ello, esta práctica continua de procesos de concertación repetidos y multiplicados en diversas regiones ha terminado por generar cierta conciencia común o colectiva alrededor de la utilidad, necesidad, derecho o conveniencia de la concertación como mecanismo para la buscar alternativas a la multiplicidad de conflictos políticos, económicos y sociales que afecta a gran parte de la sociedad.

Desde los fenómenos políticos más amplios, la concertación ha sido y es también en algunos casos como la contraparte necesaria de reclamados procesos de descentralización, cuyas diversas dimensiones incluyen además democratización y participación, descentralización administrativa, racionalidad redistributiva del gasto público, constitución de grupos de instancia regional e identidades regionales propias.

Los procesos de concertación persiguen diversos fines y se abordan diferentes acciones, desde lucha contra la pobreza hasta desarrollo sostenible, pasando por toda una gama de procesos con fines específicos (seguridad alimentaria, redes de salud, entre otros), sin embargo, por su llamativo enfoque hacia la solución acertada de posiciones o conflictos, se empieza a llamar concertación a cualquier reunión para planificar una obra, repartir presupuesto o definir una política de desarrollo regional o sectorial.

Los procesos de concertación pueden ser desarrollados por todas las organizaciones públicas o privadas que tengan especial interés en colaborar con la solución de los conflictos sociales que enfrenta el país, pero el éxito del proceso de concertación está condicionado a la planeación que se utilice para desarrollar la agenda y a las habilidades que posean los convocados para negociar, características que permite la negociación con el gobierno aun cuando aparezca éste como oponente o garante y no como árbitro.

Los procesos de concertación fueron retomados con mayor aplicabilidad a partir de las distintas reformas del estado y si bien es cierto que la problemática social

se ha acrecentado conjuntamente con el deterioro progresivo de la calidad de vida, también lo es, que para enfrentarla se han buscado múltiples alternativas, entre ellas, la más acertada fue la propuesta por Klisberg, al diseñar un modelo de gerencia orientada a “hacer gerencia de excelencia en el campo social”, denominada Gerencia Social²⁷.

La gerencia social es el campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoyan los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social, en un sentido amplio, la gerencia social abarca el proceso de diseño e implementación de las políticas sociales impulsadas por el Estado para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, en forma integral y universal.

Este enfoque amplio de gerencia social enmarca un conjunto de herramientas, esto es, de instrumentos que apoyan la función de dirección y el logro de objetivos y metas. Así, esta “caja de herramientas” contiene metodologías y técnicas de análisis multidimensional de los problemas, para lograr una visión y comprensión holística de la realidad. Además, incluye instrumentos específicos para analizar y lidiar adecuadamente con los niveles de conflicto, complejidad, incertidumbre e innovación que caracterizan el manejo de las políticas, programas y proyectos sociales, principalmente generados por: la participación de diversos actores y organizaciones y la intervención de los distintos niveles de gobierno y de diversas instituciones; la influencia de los factores del entorno donde se desarrollan las políticas; y los cambios introducidos en las prácticas tradicionales de las organizaciones e instituciones de los sectores sociales.

Las herramientas de la gerencia social, además de buscar una respuesta satisfactoria a las exigencias antes expuestas (manejo de la complejidad, incertidumbre, conflicto e innovación), apuntan también al logro de tres cualidades principales de la gerencia social: la participación intra e interorganizacional, el logro de resultados y la generación de conocimiento/aprendizaje organizacional. Por consiguiente, las herramientas de la gerencia social incluyen aquel conjunto de metodologías e instrumentos para el análisis, diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas sociales, así como las técnicas para la resolución de conflictos, las metodologías de participación, y las de estructuración y coordinación de redes.

Estas herramientas se aplican mediante ejercicios participativos, que ayudan a potenciar la creatividad y el aprendizaje de los participantes, fortalecer el trabajo en equipos y desarrollar una visión compartida de los problemas y soluciones; además, las metodologías de análisis y toma de decisiones en el campo de la gerencia social requieren de múltiples interacciones hasta llegar a enunciados y formulaciones coherentes y consensuadas sobre los problemas y diseños, y se orientan a determinar con precisión los resultados y efectos deseables de las acciones gerenciales. En su conjunto, estas herramientas apoyan la implementación flexible de las políticas, programas y proyectos sociales, para dejar lugar a las correcciones oportunas que la acción de seguimiento de los

²⁷ Klisberg. Op., cit. Intervención en las naciones unidas. Disponible en internet: http://vinculando.org/documentos/gerencia_social.html

mismos ayuda a identificar.

La gerencia social, es una estrategia fundamental para el logro de una política social descentralizada; desde el punto de vista de su aplicabilidad está vinculada al desarrollo integral de las personas y al progreso de la sociedad; de allí que tenga que considerar lo relativo al bienestar social, en tanto sea entendido como el estado en el que se sitúa una población al ser satisfechas sus necesidades y demandas más prioritarias, en función de las condiciones preestablecidas por los grupos gubernamentales y por la presión de la sociedad civil ante tales demandas.

En este sentido, la gerencia social tiene la responsabilidad de planear, dirigir y evaluar con el fin de prever la problemática social y dar respuesta a las manifestaciones que se derivan de ello, lo cual implica el manejo y conocimiento en materia de: educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros; así mismo, se encarga de las demandas sociales de los grupos que hacen vida en la realidad social.

Para el desarrollo de una gerencia social eficiente, ésta debe contar dentro de sus herramientas con el manejo apropiado de los procesos de concertación, ya que ésta se enmarca en el ámbito de la gerencia social como un proceso que permite alcanzar un mejor balance entre crecimiento económico y equidad social, mediante políticas sociales asentadas en sólidos acuerdos construidos entre los actores claves del desarrollo, fundados en procesos deliberativos que democratizan la toma de decisiones públicas.

Desde esta perspectiva teórica, la concertación aparece como una lógica fundamental de la gerencia social orientada a alcanzar los objetivos reinclusión social, empoderamiento ciudadano y gobernabilidad democrática. Ello lo hace mediante el reconocimiento de la pluralidad de actores involucrados en el desarrollo social, la democratización de la agenda pública, fortalecimiento del espacio público y la búsqueda de resultados concretos.

Específicamente la gerencia social requiere de conocimientos y de un conjunto de competencias específicas para manejar satisfactoriamente las complejidades del proceso de concertación, como pueden ser: teoría y modelos de concertación y deliberación, métodos, técnicas y herramientas de concertación, desarrollo de capacidades en unas políticas, analíticas, comunicativas, relacionales y de pensamiento sistémico.

El conjunto interrelacionado de esas habilidades permite facilitar la construcción participativa de visiones a largo plazo, conceder pactos, elaborar estrategias, explorar opciones, definir proyectos y realizar acciones orientadas a resultados concretos, dentro de este conjunto de habilidades debe manejar los componentes esenciales para un proceso de concertación, los cuales, a manera de información y como aporte del presente ensayo se plantean.

Por lo general, los procesos de concertación suponen un ciclo de diálogo-

deliberación/negociación/acuerdos: El diálogo es el intercambio de puntos de vista entre los actores sociales que participan en el proceso; a través del diálogo cada uno expone sus opiniones y escucha las de los demás. Una vez que los actores conocen todos los enfoques presentes, proceden a deliberar, es decir contrastan las opiniones evaluando los costos y beneficios de cada propuesta y negocian entre los diversos intereses en juego. Finalmente, se toman acuerdos concertados, que comprometen la cooperación de todos los actores involucrados.

Dentro de todo proceso, existen principios que permiten el desarrollo óptimo de los procesos, en la concertación éstos se sintetizan en:

- El ser humano es el fin: la concertación es un proceso que aporta a la construcción de la dignidad de la persona y a la igualdad de derechos y deberes de todos los miembros de la sociedad.
- Aceptar y respetar la diversidad de los participantes: en un sistema democrático nadie puede ser excluido por razón de su edad, género, pertenencia a un grupo, etnia, religión o cualquier otro motivo. La concertación debe convocar a esta pluralidad de actores, reconociendo que cada uno tiene derechos, fines y objetivos propios. No se trata de negar el conflicto sino de canalizarlo mediante el proceso de concertación.
- Participar con voluntad incluyente: la concertación es fuerte en tanto respeta las diferencias y los acuerdos a los que se arriba; es débil si no respeta los consensos y excluye a alguno de sus miembros.
- Apuntar al problema y no enfrentar a los participantes: en su condición de personas, todos los participantes tienen derecho a ser respetados durante los procesos y las acciones, así como en todos los espacios de concertación. Por ello deben cultivarse la tolerancia y el pluralismo.

Los gerentes sociales en procura de un ejercicio eficaz y eficiente de su desempeño, debe desarrollar por lo menos las siguientes actitudes:

- Actitud de diálogo; es decir capacidad de escuchar a los demás y comunicar los puntos de vista propios en forma clara y transparente.
- Tolerancia frente a las ideas y posturas de los distintos interlocutores, incluso si se está en desacuerdo con éstas.
- Paciencia para adaptarse al ritmo de trabajo de los demás
- Entusiasmo por el desarrollo de las tareas

- Sensibilidad frente a la defensa de los derechos humanos. Quienes participan en la concertación deben tener la capacidad de promover y defender los derechos humanos y sociales de todos los miembros de la comunidad.
- Creatividad e imaginación para proyectar el mundo en el que se desea vivir y planificar el camino para llegar a él.

El gerente social acorde con sus conocimientos y desempeño desde la complejidad debe tener en cuenta que para que un proceso de concertación sea exitoso debe cumplir por lo menos con los siguientes requisitos.

- Contar con información oportuna y veraz, y comunicarla rápida y claramente. Para concertar, los actores deben estar enterados de las iniciativas que se vienen promoviendo; por ello es tan importante que se brinde la información completa en forma oportuna. Cuanto mayor información se obtenga, mayores serán las posibilidades de concertar adecuadamente.
- Libertad y voluntad. Los actores deben acudir a los espacios de concertación por libre iniciativa y con voluntad de aportar. Las mesas deben estar conformadas por representantes conscientes de sus derechos y deberes, así como de la responsabilidad que implica participar.
- Conocimiento y manejo de las reglas. Los participantes del proceso de concertación deben conocer sus responsabilidades de acción. Es conveniente fijar claramente el conjunto de normas o reglas que regirán durante el proceso de concertación.
- Objetivos concretos. Deben señalarse en forma nítida los objetivos y las metas de la concertación con el fin de que los participantes actúen sobre posibilidades reales y se evite caer en idealizaciones.
- Los avances logrados deben ser evaluados sobre la base de objetivos definidos con anterioridad a la acción.
- Exposición clara y sucinta de las ideas. La concertación será mas productiva en tanto los participantes fundamenten bien sus ideas, para lo cual es importante que previamente se documenten e investiguen sobre los problemas que se van a abordar.

El gerente social desde su formación multidisciplinaria debe identificar que el proceso de concertación cumple con su finalidad cuando.

- En su concepción y desarrollo están presentes los valores, las tradiciones y las proyecciones de las localidades en las que se desenvuelve.
- Los propósitos que la animan son genuinos y duraderos

- Existe correspondencia entre lo que se declara y lo que se hace.
- Las opiniones y los intereses de cada actor se toman en cuenta de modo equitativo.
- Los interlocutores consideran que existe un equilibrio entre los compromisos adquiridos y los beneficios esperados.
- Se cuenta con los mecanismos y el entorno institucional apropiado

A partir de las múltiples experiencias que se han llevado a cabo en el país durante los últimos años, y del análisis de las autoras se expresa que una estrategia de concertación en el ámbito local alcanza:

- Ampliar y mejorar la gestión de recursos de la localidad, determinando que se los use de manera racional. Los recursos incluyen las capacidades humanas, la infraestructura y los presupuestos.
- Desarrollar capacidades locales, generando nuevos aprendizajes y fortaleciendo habilidades de gestión, negociación, comunicación y conducción.
- Aumentar la capacidad local para aprovechar las oportunidades de desarrollo
- Consolidar el liderazgo del Estado en sus diversos niveles, fortaleciendo su papel de promotor del desarrollo y contribuyendo a mejorar su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.
- Generar nuevos liderazgos locales, pues para los líderes de las organizaciones participar en el proceso de concertación significa enfrentar nuevas responsabilidades y retos.
- Fortalecer la identidad local y el sentido de pertenencia, al concertar objetivos y metas comunes de desarrollo y convivencia.

Luego de la extensa divagación sobre los procesos de concertación y el papel de la gerencia social las investigadoras expresan que desde todos los enfoques, la concertación para el desarrollo es un proceso, un espacio y un medio de diálogo entre los diversos actores de la sociedad, con el fin de concordar enfoques y llegar a acuerdos para contribuir en la solución de los problemas sociales y que son los gerentes sociales quienes deben dar respuestas a las expectativas de la sociedad.

4. CONCLUSIONES

En el desarrollo del presente ensayo investigativo, se pudo detectar que la concertación es una estrategia clave dentro del desarrollo de las actividades de los gerentes sociales, quienes deben dentro de su accionar interactuar entre instituciones gubernamentales, movimientos, asociaciones y organizaciones sociales para propender en la solución de los múltiples conflictos que afectan al país, a través de la búsqueda de alternativas, convenios o proyectos que involucren a los actores.

El discurso teórico de exponentes del tema de la concertación, como Grompone (2002) Dos Santos, (1987), Iglesias (2000), Reynaud (2004), Mella Márquez (1998), Licha (1997), entre otros, condujo a esclarecer la importancia que tienen los procesos de concertación y a identificar que el éxito de un proceso de concertación radica en la planificación de éste y en el adecuado manejo de las etapas del proceso.

La investigación igualmente permitió analizar los procesos concertativos que se han generado a través de la historia en el entorno internacional, nacional y regional y cómo los actores a través de éstos han podido contribuir a la solución de conflictos sociales.

Y finalmente, condujo a identificar con certeza que la gerencia social es el campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoyan los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social, y que abarca el proceso de diseño e implementación de políticas sociales para mejorar las condiciones y calidad de vida de la población en forma integral y universal y que por lo tanto debe apropiarse la concertación como estrategia clave para alcanzar los objetivos propuestos en las múltiples interacciones, por lo tanto, el gerente social requiere de conocimientos y de un conjunto de competencias específicas para manejar satisfactoriamente las complejidades del proceso de concertación.

BIBLIOGRAFÍA

AQUIN, Nora y otra. Mesa de Concertación de Políticas Sociales "Modelo para replicar". Espacio Editoriales. Argentina. 1998. 87 p.

Artículo medios de comunicación. Wilbur Sharamm. Disponible en Internet. <http://www.monografias.com>. Abril de 2007. 64 p.

AZPUR, Javier. Concertación, Método, Proceso o Estrategia Política. México: Lumar. 2003. 39 p.

BRIONES. Guillermo. La investigación . Bogotá: Guadalupe Ltda.,2002. 112 p.

CALARCO. Mario Ruben. Trabajo Social y Gerenciamiento Social. Espacio Editoriales. 1995. 56 p.

COMPSTON. Concertación y Gerencia Social. Conceptos, Enfoques y Experiencias. Tomado de Internet <http://www.monografias.com>. Mayo de 2007. 26 p.

GAITAN, Ángel Gabriel. La Construcción de la Concertación. Algunas experiencias en Colombia. FESCOL. 1997. 38 p.

GROMPONE, Romeo. Concertación. Tomado de Internet <http://www.monografias.com> Junio de 2007. 42 p.

_____. FUNDACIÓN FORD. Donación 980-0347-1. Informe del proyecto "Programa Institucional de Sociología y Política 2000-2001". 63 p.

JOSEPH, Jaime. Concertación, Método o Estrategia. Bogotá: FESCOL. 1997. p. 56.

KLISBERG, Bernardo. Como formar gerentes sociales. Que es Concertación. Concepto. Tomado de Internet. <http://www.definicion.org/concertacion>. 1997. 139 p.

_____. Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves. Bernardo Klisberg. Tomado de Internet. http://vinculando.org/documentos/gerencia_social.html 69 p.

RACERO, Jorge Eliécer. Concertación y Pacto Social. Instituto Maria Cano. Bogotá: Enlace. 1995. 76 p.