



INT-0617

~~CEPAL/ILPES (0617)~~

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PIUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS-ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES CEPALC-PIUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

AREA DE PLANIFICACION Y POLITICA REGIONAL



DESCENTRALIZACION DE POLITICAS SOCIALES
Y DESCENTRALIZACION TERRITORIAL: PUNTOS DE INTERSECCION
PARA INVESTIGACION Y ACCION

Sergio Boisier
Verónica Silva

Documento 89/3 Serie Ensayos

1

1980

1980

1980


900001428 - BIBLIOTECA CEPAL

INDICE

	<u>Página</u>
1. Un marco territorial de referencia: el desarrollo regional como un proceso necesariamente descentralizado	1
2. El concepto de política social y sus componentes	11
3. Territorialidad de las políticas sociales	24
4. De la visión "gran angular" de la política social a la visión "focalizada" de un servicio social: la descentralización de la educación	40
Bibliografía	50

DESCENTRALIZACION DE POLITICAS SOCIALES Y
DESCENTRALIZACION TERRITORIAL: PUNTOS DE INTERSECCION
PARA INVESTIGACION Y ACCION */

Sergio Boisier **/
Verónica Silva **/

1. Un marco territorial de referencia: el desarrollo regional
como un proceso necesariamente descentralizado

La descentralización, en sus varias y a veces confusas acepciones, es hoy día un tema importante en la agenda política en América Latina. Quizá si podría decirse que la utopía descentralista de muchos sectores intelectuales se encuentra en el umbral de su transformación en práctica política, aunque en la historia se han abierto en repetidas oportunidades puertas que los hombres no han cruzado.

Muchas razones explican --o pretenden explicar-- el renovado ímpetu de la descentralización, que anota a su haber en el presente decenio no pocos avances en varios países. No es del caso repetirlas acá, aunque es pertinente recordar un hecho al parecer fundamental: ahora parecen cruzarse en un mismo plano la oferta descentralista, empujada por un Estado que actúa en este contexto a partir de distintas racionalidades y, la demanda descentralista, planteada por amplios segmentos de la población y obedeciendo también a una variedad de racionalidades según sea su modalidad de organización (consumidores, usuarios de servicios, colectividades territoriales, etc.).

*/ Versión preliminar preparada para ser presentada en el "Seminario interagencial acerca de la descentralización, y la desconcentración de los sectores y servicios sociales", ILPES-OPS-UNESCO; 5-8 de junio de 1989.

**/ Coordinador y Asistente de investigación respectivamente, del Área de Planificación y Política Regional (APPR) del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), marzo 1989.

I/90420)
(SB/VS/mb)

Una síntesis de estos asuntos aparece en un reciente trabajo preparado en el ILPES (Boisier; 1988).

Entre los varios planos en que se plantea la descentralización, el plano territorial aparece como uno de los más significativos, a la luz de los hechos concretos observables en América Latina, en particular, el establecimiento de regiones de orden constitucional (Chile y Perú) o de orden administrativo y de planificación (Colombia y Guatemala), los nuevos regímenes municipales (Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala) y en general el estímulo a la desconcentración y descentralización territorial de los servicios prestados por el Estado central.

Si descentralizar significa reconocer competencias (es decir, capacidad de decisión y capacidad de manejo de recursos) a organismos no subordinados al Estado, ^{1/} en otras palabras, si descentralizar es redistribuir poder entre el Estado y la sociedad civil, cabe preguntar quienes son concretamente los receptores en este proceso redistributivo. La respuesta es inequívoca: los cuerpos intermedios existentes o por crearse en el espacio entre el individuo y el Estado y varios de tales cuerpos intermedios se han estructurado o se estructurarán sobre la base de lealtades, intereses o problemas colectivos de tipo territorial. De aquí la importancia creciente de las regiones (sean éstas creadas específicamente a partir de realidades pre-existentes, o bien como expresiones reforzadas y modernizadas de las unidades político-administrativas vigentes), como espacios en los cuales asentar una parte de la descentralización político-territorial.

1. Véase el documento de E. Palma y D. Rufián: Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina, preparado para este Seminario.

Por ello desde hace un tiempo a la fecha, las temáticas sobre regionalización y sobre descentralización (administrativa y política) han comenzado a entremezclarse cada vez con más fuerza, al punto que hoy día sería prácticamente imposible hablar sobre regionalización sin inscribir el problema en el marco de la descentralización política y territorial. También resultaría anómalo discutir el tema de la descentralización sin referirlo y encuadrarlo en la cuestión de la regionalización y de un desarrollo regional amplio y bien entendido.

Como se señala en un documento preparado para el Instituto:

" El tradicional centralismo de los Estados latinoamericanos, de los federales así como de los unitarios, parece estar sometido hoy día a un juego cruzado de presiones. Estas se originan tanto a nivel de las comunidades territoriales como también dentro del propio aparato estatal que busca formas más eficientes de acción. Los planteamientos en torno al fortalecimiento del federalismo o en torno a propuestas de regionalización suscitan interrogantes dirigidas a una cuestión de fondo: la organización de la sociedad política y de la sociedad civil y las implicancias de ello en relación a la formulación de políticas y a posibles modalidades de planificación y participación. ¿Cuánta descentralización política y a qué nivel?. ¿Cuánta desconcentración y en relación a cuáles funciones del Estado?. ¿Cuán gradual o cuán acelerados deben ser estos procesos?" (Boisier; 1987).

Para discutir el tema propuesto en este trabajo, hay que disipar la niebla que se cierne sobre el concepto de desarrollo regional y decidir con más precisión qué se quiere expresar con él.

Como lo plantea Dudley Seers en su bien conocido trabajo ¿Qué estamos tratando de medir? (Seers; 1981), el punto de partida es que no pueden evitarse los "juicios de valor", tan mal vistos por los positivistas. El concepto de "desarrollo" y por analogía, el concepto de "desarrollo regional", es inevitablemente normativo, casi un sinónimo de mejoramiento. Pretender otra cosa es ocultar los propios juicios de valor.

De manera que en realidad se puede decir cualquier cosa y no hay forma de saber si una definición abstracta y valórica es "mejor" que otra, así que en definitiva el enfoque que se adopte sobre desarrollo regional queda fundado en la visión del sujeto (el que define) sobre la realidad y sus potenciales modificaciones. Es más sencillo y directo decir simplemente que toda definición sobre desarrollo regional es ideológica. Ahora bien, puesto que se trata de una definición ideológica sobre una cuestión que envuelve parcial pero necesariamente al Estado, la visión que se tenga acerca de éste y de sus relaciones con la sociedad, inevitablemente se reflejará sobre la concepción del desarrollo regional.

A la hora de develar lo oculto, acá se toma partido por la noción del Estado subsidiario y solidario. Como tantos otros conceptos, la noción de "subsidiariedad", aplicada al Estado, ha sido manoseada y engañosamente utilizada a favor de una posición ultra liberal, cuya utopía no tiene nada que ver con la solidaridad y sí mucho con una competencia darwiniana entre los hombres. Desde la perspectiva del Estado subsidiario y solidario se aboga por una estructuración piramidal de la sociedad, la que se organiza en múltiples asociaciones de ámbito y complejidad creciente, desde la familia hasta el Estado, la asociación política por excelencia. Cada nivel de esta pirámide asociativa se crea para satisfacer necesidades colectivas que las de rango inferior no pueden (o no deben) satisfacer, reservando al Estado no sólo aquello que resulta de este principio general, sino también las funciones que el interés general aconseja no dejar entregadas a entidades menores, desde funciones vinculadas a la defensa, pasando por funciones económicas hasta aquellas relacionadas con la coordinación, la administración, la justicia y en general, la consecución del bien común.

Pero las asociaciones intermedias libremente establecidas, no son todas iguales incluso dentro de un mismo nivel piramidal

(por ejemplo, coexisten municipios ricos y municipios pobres). La sola aplicación de la noción de subsidiariedad podría generar situaciones de intolerable injusticia, con un alto potencial de violencia política, si no es acompañada de la aplicación sistemática del principio de solidaridad, ejercido por el Estado, precisamente para garantizar el bien común.

Algunas de estas asociaciones intermedias son de naturaleza territorial, es decir, surgen como agrupaciones cuya articulación fundamental deriva del hecho de compartir un territorio que tiene características que son internalizadas por los individuos al punto de constituir el elemento clave de diferenciación con otros individuos o grupos. Asociaciones de vecinos, municipios, provincias y regiones son, por supuesto, ejemplos obvios de esta forma de asociación. En una sociedad organizada de forma que el Estado cumple, con intensidad variable, un papel subsidiario, cada una de estas asociaciones posee un espacio de realización autónomo. Aquí se encuentra el fundamento de la descentralización territorial, como potenciación de este espacio de realización.

Al poseer cada colectividad territorial un espacio de realización autónomo, es decir, propio y diferenciado, se deduce entonces que el desarrollo regional, considerado como un proceso nacional o que incluye a todo el conjunto de las colectividades territoriales, tiene por propósito fundamental garantizar la diversidad dentro de la unidad nacional, es decir, el desarrollo regional a nivel nacional presupone necesariamente una dosis de descentralización que permita a cada colectividad, dentro del marco jurídico unificador de la nación y también dentro del marco de una estrategia nacional de desarrollo regional, optar por sus propios estilos de desarrollo y poner en práctica las medidas de orden económico o administrativo congruentes con tales opciones.

No basta sin embargo disponer de un concepto acerca del desarrollo regional a escala nacional. Para efectos

operacionales es necesario definir además, qué se entiende nuevamente por "desarrollo regional", a nivel de una región cualquiera.

El desarrollo regional --visto desde esta perspectiva-- se concibe, primero, como parte integrante de una concepción nacional del desarrollo del sistema de regiones y segundo, como un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada persona en ella. Más concretamente, el desarrollo regional resulta de la interacción de un conjunto de procesos más singulares, cada uno de los cuales constituye una condición necesaria del desarrollo de la región. Por eso puede afirmarse que el desarrollo de una región, que por cierto presupone su propio crecimiento económico en el marco estratégico nacional, implica necesariamente:

- a) un creciente proceso de autonomía decisional por parte de la región, que posibilite como se señaló más atrás, la elección de estilos de desarrollo y la aplicación de instrumentos correspondientes a ello. Las implicaciones políticas y sociológicas de este proceso de creciente autonomía (que se logra mediante un proyecto político descentralizador) han sido examinadas en otra parte (Boisier; 1988);
- b) una creciente capacidad regional de captación y reinversión del excedente económico regional, que permita dar sustentabilidad de largo plazo al propio crecimiento regional mediante la paulatina diversificación y ampliación de la base económica regional. Particularmente importante resulta esto en el caso de las regiones cuya base económica se funda en la explotación de recursos naturales no renovables;

- c) un proceso creciente de inclusión social, entendiéndose por ello una mejoría sistemática del patrón regional de distribución interpersonal del ingreso así como la organización de las instituciones formales que viabilicen la participación de la población en el sistema político de toma de decisiones de la región;
- d) una creciente conciencia ecológica y de responsabilidad colectiva con respecto al medio ambiente, calidad de vida y explotación de recursos que preserve el medio regional;
- e) una creciente sincronía inter-sectorial y territorial en el modo de expansión económica de la región de manera de difundir los efectos del crecimiento sobre todo el espacio regional. Esta "sincronía" hace referencia a un cierto balance en el crecimiento de los distintos sectores así como a un adecuado reparto del crecimiento y de la población en el sistema de centros poblados de la región.

En consecuencia, el nivel de desarrollo de una región puede visualizarse como un "vector" cuyos elementos son precisamente los "estados" de las cinco variables recién descritas, una de las cuales es justamente la descentralización política. Parece importante resaltar la idea implícita de endogeneidad atribuída al desarrollo regional, una idea que se concreta no sólo mediante la descentralización política, sino también por medio de una significativa presencia de la propiedad regional de los medios de producción.

En resumen, sea que el concepto de "desarrollo regional" se utilice a escala nacional, sea que se

utilice a escala propiamente regional, la descentralización resulta una condición necesaria de él. Sin descentralización no puede concebirse la posibilidad de desarrollo regional, al menos dentro de la perspectiva valórica adoptada.

2. El concepto de política social y sus componentes

El objeto de este punto es mostrar el amplio rango en que se mueve la idea de política social y sus implicancias en términos de componentes que permitan analizar la dimensión espacial de ellos.

Hablar de política social tiene varias dificultades que empiezan por el concepto mismo (pocos de los textos que hacen referencia al tema explicitan una definición), pasan por el elemento central en función del cual se define (medios vs objetivos), y finalmente por la dinámica y el carácter que asume el concepto de acuerdo a las condiciones (con especial referencia al estilo de desarrollo), lo que impone determinadas dimensiones (y por lo tanto contenidos/componentes); esto último es particularmente cierto en un marco como el que tipifica a la actual situación de crisis.

Las dificultades del concepto tienen mucho que ver, en primer lugar y como es obvio, con la coexistencia de ideas respecto a "lo social" y por consiguiente respecto a "desarrollo social", temas que ya han sido abordados extensamente en otros trabajos (Franco, 1982, 1984; Fernandez, 1984). Pero también tales dificultades están dadas por el contenido "político" del concepto. En cuanto a "lo social" el significado se vincula a ideas como: lo colectivo, bienestar humano, estructura y participación social, sectores sociales y atención a grupos marginados. Por su parte y derivado de lo anterior el proceso de

evolución del concepto de "desarrollo social" lo ha ido relacionando con objetivos como los siguientes: protección al trabajador asalariado, consecuencia del desarrollo económico, condición para el desarrollo económico, elemento central del desarrollo, generación de empleo, proceso integrado y localizado y, eliminación de grupos en extrema pobreza (donde pueden visualizarse dos enfoques alternativos: el de pobreza crítica y el de satisfacción de necesidad básicas).

En cuanto al contenido "político" de las políticas sociales se rescata su relación con: la obligatoriedad de efecto colectivo de estas, la institucionalidad de la que emergen (marco y mecanismo de formulación) y la visión ideológica que trasuntan. Por ello, al entender de un autor, frente a "la distorsión de atribuirle una naturaleza técnica" ^{2/} defiende que: "las decisiones sobre los problemas sociales son estrictamente políticas" (Fernandez, 1984).

De acuerdo a estos elementos, los conceptos más amplios de políticas sociales se asocian a la idea de una planificación social-societal (planificación social para el cambio), mientras que los conceptos más restringidos (concretos) están asociados a una idea de planificación social como tipo (área) de planificación (idea de políticas sectoriales y de servicios sociales). ^{3/}

2. Esta idea se relaciona con la primacía que tiene el sistema económico en la asignación de recursos y la creciente sofisticación en la preocupación analítica y práctica sobre los problemas sociales (Ingeniería social).

3. Si bien los conceptos de planificación y política social se emplean indistintamente en muchos casos (autores), cabe enfatizar que representan distintas instancias de acción y aún más las segundas pueden no requerir la existencia de la primera. Así como se puede prescindir de política social si las condiciones generales de funcionamiento de una sociedad aseguran un desarrollo social equilibrado. (Ver Franco, 1984).

En un extremo se podría citar la idea de política social como "construcción programada de transformaciones que afectan la realidad global orientando la sociedad a objetivos sociales encaminados hacia nuevos modelos.." que implica modificaciones en los mecanismos de acumulación, producción y distribución (Rodríguez-Noboa, 1978) y cuyo propósito es "maximizar la igualdad de oportunidades de satisfacción de intereses y minimizar las posibilidades de establecer relaciones estables de dominación" (Pusic, 1981). Con algún grado mayor de operacionalidad pero sin dejar de tener un carácter global se puede considerar la definición de "política social (que puede ser planificada o no) como la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para aumentar el bienestar de la población en su conjunto lo que en general se logra --ante todo-- disminuyendo los sectores que viven en situación de pobreza." (Franco, 1984).

En el otro extremo estaría la consideración de la política social como el conjunto de políticas de los diversos sectores (sociales), que normalmente se identifican con salud, educación y vivienda (en la concepción más tradicional) y con cultura, comunicación y recreación y otras grandes dimensiones como: empleo, legislación social, ingresos, política fiscal en cuanto mecanismo redistributivo (en términos más amplios).

Sin duda que las marcadas diferencias para referirse a un mismo concepto tiene que ver con el elemento central implícito en su definición. Así mientras las primeras están orientadas a los objetivos de la política social, las segundas enfatizan los medios (y acciones) para alcanzarlos. Normalmente tales diferencias se vinculan también con la visión de la política social asociada a particulares estilos de desarrollo, en cuyo

marco se plantean distintos medios para alcanzar fines últimos en los cuales no hay mayores discrepancias. ^{4/}

El concepto tiene también una **dinámica** que de un modo importante responde a las distintas condiciones por las que han pasado los países, y por lo tanto a las modificaciones que va sufriendo el concepto de desarrollo. Sobre esto no se ahondará mayormente pero se han considerado importantes los elementos que aparecen en los trabajos de Franco (1984), Fernández (1984) y Cardoso (1982), estos 2 últimos con un mayor énfasis en el trasfondo histórico en América Latina y el aporte de la CEPAL al respecto. En esta dinámica quizás el aspecto más interesante lo constituye la revalorización de la participación como condición para la existencia de políticas sociales, vale decir el **carácter más público que estatal** de tales políticas y la necesidad de un control social del Estado (y no por el Estado). ^{5/}

Este punto supone en parte un aumento del control directo de los usuarios sobre la prestación de servicios, lo que a su vez se vincula con el grado de desconcentración y descentralización de éstos.

El **carácter** asignado a la política social tiene entonces algunas diferencias asociadas a las condiciones en que ésta opera, las cuales pueden definirse muy sintéticamente a través de los **estilos de desarrollo** prevaletes en la región y las

4. Hay consenso en que la política social debe intentar "difundir bienestar, aumentar la calidad de vida de las personas, superar situaciones de escasez, dar a los hombres mayor participación en la elección de sus destinos, y otras metas de la misma índole" (Franco, 1982)

5. Es interesante hacer notar que las políticas sociales surgieron precisamente de la sociedad civil, sin duda que con otras connotaciones (solidaridad, caridad, asistencialismo) y solo con posterioridad caen, en una importante proporción, bajo el ámbito del Estado.

consecuentes modalidades de planificación adoptadas. De acuerdo a una sistematización hecha por ILPES (1982) tales estilos quedarían definidos por la combinación de estrategias con respecto a los elementos básicos que definen un proyecto nacional: el mecanismo prevaleciente de asignación de recursos; el lugar (preeminente o subordinado) de las políticas sociales y de bienestar y; el tratamiento al capital extranjero y la apertura al mercado externo.

Las modalidades de planificación derivadas se definen según la oposición o combinación de los polos: subsidiaria vs reguladora, comprehensiva vs de proyectos y normativa vs adaptativa.

Estas modalidades darían origen a tres tipos de políticas sociales:

- a) Carácter subsidiario y subordinado a la política económica (resuelve impactos no deseados de ésta), asociado a una planificación subsidiaria, normativa y comprehensiva.
- b) Carácter complementario y autónomo respecto a la política económica (actúa en paralelo a ésta), sin afectar raíces estructurales, asociado a una planificación reguladora, normativa y de programas y proyectos.
- c) Carácter preeminente integrado a lo económico como dimensiones de un mismo proceso (carácter integral del desarrollo), asociado a formas de planificación reguladora y comprehensiva.

Como puede verse, no es difícil asociar estas categorías al rango de ideas descrito precedentemente, vale decir hay alguna

correlación del carácter subsidiario con la visión sectorial de la planificación, y el carácter preeminente integrado con la visión de planificación societal. En todo caso dado los mecanismos de asignación de recursos prevalecientes en los países de la región se reconoce una mayor presencia de políticas sociales con un carácter subsidiario y subordinado a la política económica.

Desde otro ángulo y contribuyendo a visualizar los desafíos que en términos de políticas sociales implica la crisis, se puede señalar que las distintas orientaciones de las políticas sociales quedan definidas por la forma en que se resuelven las **tensiones** enfrentadas por ellas: ^{6/}

Económicas: Referidas principalmente a la coordinación de agentes en las tareas productivas y en la prestación de servicios (¿quién asume lo social?) y a los mecanismos de asignación de recursos (¿cuanto a lo social?). En gran medida estas consideraciones tiene que ver con la fase de elaboración de las políticas sociales.

Burocráticas: Referidas a la combinación de actores del aparato estatal: ^{7/} políticos, técnicos y burócratas y los requisitos de continuidad y personalización de las políticas sociales. Factor determinante de la viabilidad de las políticas y relacionado especialmente con la fase de ejecución de ellas.

Genético-ambientales: Referidas a las hipótesis de causas del comportamiento social y por lo tanto a los impactos esperados de la política y;

⁶ Esta sistematización de tensiones así como el grado de avance en las distintas controversias en torno a la política social aparece en Franco (1982).

⁷. Aunque también se hace referencia a la existencia de burocracias en la prestación privada de servicios.

Socio-culturales: Referidas a la distancia entre acciones sectoriales y objetivos globales que se plantea la política social lo que dificulta la fase de evaluación de ésta.

La complejidad de las dimensiones anteriores se ve agravada por el **contexto actual** (de crisis) de las políticas sociales el que a su vez plantea nuevos requerimientos para la planificación.

Intentando ser muy sintéticos y destacando solo algunos aspectos centrales puesto que el tema ya se ha tratado extensamente en varios trabajos ^{8/} nos interesa señalar que el contexto está definido básicamente por las siguientes condiciones:

Económicas: Nuevo paradigma productivo que se expresa en un cambio acelerado de procesos y productos y se inserta en una nueva división internacional del trabajo. ^{9/} Este proceso que redunda en una explosión de especializaciones de trabajo, va acompañado de una caída de la inversión en América Latina, con obvios impactos en el empleo productivo, agravado por la permanencia en la relación capital-trabajo (impactos en niveles de desempleo, subempleo y caída en salario real).

La reversión de este proceso demanda en cada país, por un lado el fortalecimiento del poder de negociación a escala mundial y mejoría en la captación de ahorro externo, y por el otro el aumento de ahorro interno, mejor asignación de la inversión y uso de la capacidad instalada.

^{8.} ILPES (1985 a y b), Costa-Filho (1988 a y b), Rodriguez-Noboa (1988).

^{9.} Sobre un sistema tecnológico basado en el conocimiento y crecientemente independiente de los recursos naturales.

Sociales: fragmentación social derivada entre otras cosas de la diversificación de especializaciones en el trabajo, (debilitamiento de la organización sindical por ej.) y dificultades (estructurales) para la incorporación de amplios sectores de la población que redundan en aumento de la informalidad y el paso de situaciones de marginalidad a exclusión (ya no se puede atender la marginalización solo con proyectos de pobreza crítica).

Políticas: Nueva forma de relacionamiento del Estado y la sociedad civil en un cuadro de complejidad creciente (multiplicidad de actores) y dinámica abierta. (Costa Filho; 1988 a y b).

En términos de los sectores sociales la crisis ha significado deterioro de la calidad debido a recursos financieros decrecientes frente a demandas crecientes lo que ha hecho surgir necesidades de mayor eficiencia a través de: potenciación de otro tipo de recursos, mayor selectividad (discriminación positiva), coordinación intersectorial, mejoramiento en la gestión institucional y mayor involucramiento de la población. (ILPES; 1985 b y 1986).

Las grandes restricciones resultantes de las condiciones enunciadas, hace que las políticas sociales requieran nuevas formas de organización social para la adecuación entre requerimientos (crecientes) y recursos (decrecientes), ello en contraposición a las alternativas de recuperación del aparato del Estado que permita un cambio (radical) en el estilo de desarrollo o de continuidad del Estado que utilice las políticas sociales en función de los intereses del capitalismo. (Cardoso, op.cit.)

Desde una perspectiva más global, estas condiciones demandan grandes transformaciones de la planificación, especialmente en los siguientes términos: ^{10/}

- Incorporación de nuevas percepciones que permitan identificar una adecuada explicación de la dinámica económica y una mejor comprensión de sus efectos en términos de desarrollo social.
- Nuevos métodos que permitan incorporar la incertidumbre. (La multiplicidad de actores participantes incide en este proceso).
- Mayor interacción entre el diseño futuro y la acción coyuntural, dando mayor ponderación a metas de largo plazo durante el proceso de ajuste.

Tales transformaciones requieren de un cambio institucional orientado a convenir intereses y armonizar racionalidades de los distintos agentes lo que supone la profundización de los procesos involucrados en la participación, descentralización, concertación, democratización de la esfera pública y consenso; y que dependerá tanto del desarrollo político de cada país como de las reformas del Estado. (El Estado, sujeto y objeto de la estrategia de desarrollo)

En cuanto a las políticas sociales lo que se plantea como alternativa más adecuada es, en términos de Cardoso, "la reacción social que ponga límites a la utilización de las políticas sociales que garantizan una ciudadanía más regulada y restringida", lo cual significa mayor autonomía de presiones sociales al Estado, descentralización de servicios y mayor

^{10.} Tomando especialmente propuestas de A. Costa-Filho (op. cit.)

control directo de los usuarios, que permita canalizar demandas marginales y democratizar la toma de decisiones.

En síntesis se propone trabajar con una idea de política social en el contexto de conexiones (tensiones) económicas y políticas (para no asumir un carácter asistencial voluntario y fragmentario), que rescate las distintas visiones sobre ésta. En términos de sus **componentes** (áreas de acción), la presencia de las diversas visiones se manifiesta en los dos tipos (grupos) básicos de políticas sociales definidos según la profundidad y globalidad de los cambios que producen, entendiendo que normalmente coexisten combinaciones de diversos grados en la práctica social. 11/

El primero de ellos corresponde a las de carácter **distributivo**: "capaces de transformar los basamentos de la estructura social en que reposa la distribución del producto social" y que se vinculan especialmente con la estructura de propiedad y el funcionamiento del sistema económico. El segundo corresponde a las de carácter **redistributivo**: "modifican la distribución primaria del ingreso monetario o de bienes que componen el producto social básicamente a través de transferencias gubernamentales" (di Filippo, 1981). De acuerdo a ello se estructura el listado de las principales áreas de acción de la política social: 12/

11. Relacionado con esto, Fernández (1984) dice que las distintas formas de concebir las políticas sociales "tienden a confundirse tanto en la teoría como en la práctica en la medida en que la fundamentación de las políticas sociales sectoriales es corrientemente normativa".

12. Aunque no se ha trabajado explícitamente se sugiere revisar también a este respecto el interesante esquema planteado por Rodríguez-Noboa (1981), con una visión global de la política social orientada al cambio (social) que revierta la tendencia concentradora de la riqueza y el poder. En este esquema los componentes de la política serían: propiedad, ocupación, ingreso, participación, nivel de vida, valores-cultura-educación

a) Con efectos distributivosi) Relacionadas con la **propiedad**:

- redistribución de activos existentes (transferencia, socialización o generación de formas asociativas) con acciones como la nacionalización de empresas industriales y la reforma agraria.

- reorientación de la inversión pública como medio para aumentar la cantidad y productividad de activos de grupos marginados con acciones como distribución gratuita o subsidiada de instrumentos de trabajo, infraestructura y perfeccionando mecanismos de comercialización y acceso al crédito.

ii) Relacionadas con el **trabajo**:

- acciones encaminadas a incrementar la cantidad y productividad de los empleos lo que puede desarrollarse básicamente a través de dos mecanismos:

económicos: cambios en la estructura productiva y patrones tecnológicos y;

formación profesional: evolución en la calificación de los recursos humanos.

Entendiendo que cualquiera de ellas debe darse en condiciones de crecimiento económico pero que éste por sí solo no es suficiente para la generación de empleo.

y organización social del espacio.

- mejoramiento de las condiciones laborales principalmente en términos de una legalidad que garantice los derechos de los trabajadores y en las facilidades para el reforzamiento de su organización sindical.
- iii) Relacionadas con activos sociales: concepto que se vincula a 'necesidades y recursos no materiales de la población.
- desarrollo de mecanismos que aseguren el cumplimiento de derechos sociales básicos (legalidad social), lo que puede vincularse a una visión de Derechos Humanos como fundamentación para la planificación social (Flisfisch, 1981).
 - promoción a la organización social (fortalecimiento de la sociedad civil) como mecanismo de desarrollo de la participación.
 - desarrollo cultural y comunicaciones, mecanismos que no solo permiten crear y reforzar valores, lo cual es especialmente importante desde la óptica regional, sino además porque pueden potenciar la creatividad y la participación. ^{13/}

b) Con efectos redistributivos

Todas relacionadas con el gasto público pero en el componente que transforma el perfil personal, funcional y

¹³ Demo (1981) hace especial referencia a una política cultural adecuada a población de menores ingresos destacando tres componentes: cultura de la identidad del pueblo (valores), cultura de la subsistencia (creatividad) y cultura democrática (participación)

sectorial de la distribución de ingreso. ^{14/} Los efectos distributivos no solo hacen referencia a la asignación de gastos sino a la forma de financiamiento del Estado (política fiscal).

La política que se considera por excelencia en esta categoría es la Seguridad Social, ^{15/} que en un sentido amplio abarca cinco programas: riesgos profesionales; pensiones por vejez, invalidez y sobrevivencia; atención médico-hospitalaria; asignación familiar y subsidio de desempleo (Mesa-Lago e Isuani; 1981).

Esta área de trabajo contempla los dos elementos en que se han dividido las políticas con efectos redistributivos: las que afectan los ingresos monetarios y las tienen que ver con provisión de bienes y servicios.

- i) Relacionadas con la redistribución de **ingresos monetarios**: reajustes de remuneraciones, determinación de salarios mínimos. (Asignaciones familiares).
- ii) Relacionadas con la **provisión directa de bienes y servicios**, ítem que incluye los sectores tradicionales en materia de políticas sociales (salud, vivienda, educación, nutrición, recreación). Sin embargo, cabe aclarar que dependiendo de la persistencia y estabilidad de tales programas estos pueden tener

¹⁴ Hay otra parte del gasto en lo que hace a la mantención del aparato burocrático que puede constituir un dato estructural (Di Filippo, 1981)

¹⁵. A pesar de estar bastante cuestionado el carácter redistributivo de esta política por problemas de desigualdad en la cobertura (en primer lugar se vincula en un % importante al empleo y presenta características de estratificación), por el impacto efectivo en la redistribución del ingreso (en general regresivo) y por cuestiones de tipo financieras. (Mesa-Lago e Isuani; 1981).

efectos estructurales (distributivos). Esto ocurre particularmente con la educación (incidencia en participación) en parte por sus efectos en la inserción dentro del mercado de trabajo (retroalimentación entre participación económica y participación política) pero también por el rol jugado en la formación de las personas como ciudadanos (Demo, 1981).

3. Territorialidad de las políticas sociales

Cualquier política pública de desarrollo consiste en realidad en un conjunto de políticas específicas (o directamente de instrumentos) en el cual la ponderación de los elementos del conjunto define, en términos finalistas, la política en cuestión y la pone al servicio directo de un concepto singular de desarrollo. Así por ejemplo, aquello que se denomina usualmente como política regional, es en realidad un conjunto o una combinación de políticas específicas (tributarias, arancelarias, administrativas, financieras, etc., etc.). La ponderación de los elementos componentes se define de manera que el resultado (en una forma figurada, el "vector" resultante) sea eficaz y eficiente para obtener el propósito prefijado: el desarrollo regional, sea a nivel del sistema nacional de regiones o a nivel de regiones específicas, como se definieron estos conceptos en la primera sección del documento. De una manera formalmente similar entonces, la política social es también un conjunto de políticas (o instrumentos) específicos, varios de los cuales resultarán coincidentes con los correspondientes elementos de la política regional.

De aquí entonces surge la necesidad de definir lo que podría llamarse la interfase de las políticas, utilizando este concepto para identificar el subconjunto de elementos comunes, una cuestión de gran importancia para ayudar a mejorar la

coordinación interagencial de las políticas y elevar el grado de intersectorialidad de ellas. El concepto de interfase --propio de la informática-- alude al mecanismo que permite comunicar dos lenguajes diferentes y su uso analógico en el campo de las políticas de desarrollo parece un conveniente procedimiento heurístico.

A título de mero ejemplo, una específica política de empleo, forma parte simultáneamente de una política regional y de una política social y lo mismo podría señalarse en relación a otros elementos.

Así que una primera aproximación al tema de la dimensión territorial de las políticas sociales lleva a especificar cuáles componentes concretos de la política social se encuentran también contenidos en el "vector" de la política regional.

El cuadro siguiente muestra tanto el "vector" de política regional como el "vector" de política social. De inmediato se aprecia el diferente nivel de precisión del contenido de cada política, lo que ciertamente dificulta la identificación de la "interfase".

Política Regional

- A) Políticas orientadas a la creación (mejoramiento) de la infraestructura.
1. Políticas de desarrollo urbano.
 2. Políticas de transporte y comunicaciones.
 3. Políticas de zonas industriales.

Política Social

- A) Políticas distributivas
1. Redistribución de activos
 2. Inversión pública (reorientación de la)
 3. Empleo
 4. Legislación laboral
 5. Activos sociales
 - 5.1 Legalidad laboral
 - 5.2 Organización social
 - 5.3 Cultura y comunicaciones.

B) Políticas orientadas a facilitar el proceso de capitalización

1. Políticas tributarias
2. Políticas arancelarias
3. Políticas monetarias
4. Política cambiaria
5. Política de empresas públicas.

C) Políticas de gestión

1. Políticas de desconcentración
2. Políticas de descentralización

D) Políticas de articulación regional

1. Política de organización social.
2. Política cultural

E) Políticas compensatorias

1. Política fiscal

F) Políticas de control

1. Política de control metropolitano.

G) Políticas laborales

1. Política de empleo
2. Política de formación profesional.

B) Políticas redistributivas

1. Seguridad social
2. Ingresos monetarios (redistribución de)
3. Provisión directa de bienes y servicios
 - 3.1 Educación
 - 3.2 Salud
 - 3.3 Vivienda
 - 3.4 Nutrición

Aquí surge, en consecuencia, un primer punto de investigación. Es necesario demandar a los planificadores y especialistas en política social una considerable mayor precisión en la definición instrumental de los componentes de la política social.

No obstante, en el intertanto ya puede señalarse cuáles políticas específicas tales como la política de empleo y

formación profesional (G.1 y G.2 en el vector regional y A.3 en el vector social), la política de organización social (D.1 y A.5.2 respectivamente), la política cultural y de comunicaciones (D.2 y A.5.3 respectivamente) y las políticas de gestión y de provisión directa de bienes y servicios (C.1 y C.2 y B.3 respectivamente) representan los puntos de contacto más evidentes entre ambos conjuntos.

Esto plantea entonces una primera idea en relación a la territorialidad de las políticas sociales. Las políticas señaladas en el párrafo precedente pueden (deben) diseñarse de manera de responder simultáneamente a los objetivos regionales y a los objetivos sociales. De hecho, así se está operando en la práctica de varios países.

La política de empleo es crecientemente concebida como una política necesariamente regional, a lo menos en los países industrializados, en donde cada vez con mayor frecuencia se reconoce la imposibilidad de absorber la desocupación industrial (producto tanto de la crisis internacional como de las nuevas tecnologías industriales) por medio de programas tradicionales centralmente diseñados y centralmente puestos en práctica. Esta es una propuesta desarrollada, entre otros, por Xavier Greffe en Decentraliser pour l'emploi (Greffe; 1988).

"La fragmentation du marché du travail est l'aggravation de la situation de certain groupes de la population implique en effet des réponses spécialisées. Les pouvoirs publics sont alors conduites à transférer certain compétences du niveau central vers les services locaux, à multiplier ces derniers et, tentative autrement significative et audacieuse, à y associer des agents extérieurs à l'administration. La décentralisation apparaît alors susceptible d'"offrir" des services nouveaux, ce qui constitue bien son objectif naturelle " (Greffe; 1988, 11).

Intimamente asociada a la política de empleo (en el sentido del incremento de la oferta de puestos de trabajo) se halla, como es bien conocido, la política de formación profesional, puente

entre, precisamente, el sistema educacional y el mercado de trabajo. Es completamente obvio que una decisión de descentralizar (sin importar todavía el nivel) la política de empleo conlleva automáticamente la necesidad de descentralizar la política de formación profesional, máxime cuando se considera que esta última debe diseñarse en estrecha concordancia con la estrategia regional de desarrollo.

En Francia por ejemplo, la Ley 83 del 7.1.83 establece --en su exposición de motivos-- que la formación profesional constituye la prolongación indispensable de las atribuciones reconocidas a la región en materia de planificación económica y ordenamiento del territorio. Cada región decreta anualmente un programa regional de aprendizaje (mediante "contratos de aprendizaje") y de formación profesional continua, según las recomendaciones del comité regional y de los comités departamentales de la formación profesional, de la promoción social y, del empleo. El Estado se reserva de todos modos la definición del marco legislativo y reglamentario al interior del cual deben insertarse las acciones regionales (Pontier; 1988).

La política de organización social representa con toda seguridad el campo más rico, extenso y complejo en la interfase regional-social. Nuevamente sin embargo, acá resalta la diferencia notable en la precisión del lenguaje utilizado por los planificadores regionales y sociales.

Para los primeros, una política de organización social se asocia estrechamente al concepto de capacidad de organización social regional. Según uno de los autores de este concepto: "El desarrollo de una región depende de un conjunto de elementos políticos, institucionales y sociales que pueden agruparse genéricamente bajo el encabezamiento amplio de "la capacidad de organización social de la región". Sin la presencia de estos elementos, podrá generarse de todos modos un proceso de

crecimiento económico agregado en la región, pero no se producirá el paso cualitativo desde el crecimiento al desarrollo" (Boisier; 1982). El mismo autor, después de vincular el concepto de capacidad de organización social regional a la existencia, calidad y comportamiento de una clase política regional, de una tecnocracia regional, de una clase empresarial regional y de una malla de estructuras sociales de base, agrega: "Estos procesos y estas estructuras no se dan espontáneamente sino que dependen de ciertas estructuras tanto de naturaleza política como social, algunas de las cuales pueden ser creadas mediante adecuadas políticas públicas y acciones del gobierno central, así como por acciones de la propia comunidad regional" (Boisier; 1982).

En versiones más recientes de la misma línea de pensamiento, el razonamiento se abre para dar paso al concepto de construcción social regional. "Construir socialmente una región significa potenciar su capacidad de ~~auto~~ organización, transformando una comunidad inanimada, segmentada por intereses sectoriales, poco perceptiva de su identidad territorial y en definitiva, pasiva, en otra, organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región, capaz de movilizarse tras proyectos políticos colectivos, es decir, capaz de transformarse en sujeto de su propio desarrollo" (Boisier; 1988).

Para los segundos, es decir, para los planificadores sociales, una política de organización social se vincula al fortalecimiento de la sociedad civil como mecanismo de participación.

La sola mención de la idea de participación abre una casi insondable Caja de Pandora. Aún así, en la medida en que para los planificadores sociales la política de organización social es casi un sinónimo de una participación formalizada. Resulta inescapable adentrarse en el concepto de participación a fin de

detectar coincidencias más concretas en la visión de uno y otro tipo de especialista.

B. Hopenhayn distingue entre la "matriz hegemónica" y la "matriz contra-hegemónica" en participación. Acerca de esta última afirma:

"La matriz contra-hegemónica aparece como reacción crítica a las formas dominantes de participación, es decir, la participación política, fundada en la delegación de poder, y la participación en el mercado, basada en la acción individual. En contraste con los modelos dominantes, la matriz emergente opone un modelo de participación social en el que reivindica la escala local, la autonomía relativa de la sociedad civil respecto del Estado, y la posibilidad de acción directa y constante en los ámbitos de participación reconocidos. Muchos autores han advertido ya la desconfianza que estos movimientos tienen respecto de lo político formal y de las mentadas bondades de la economía de libre mercado. De esta desconfianza surgen las nuevas características propias de la participación social contra-hegemónica, a saber: "un número relativamente bajo de participantes; estructuras no burocráticas y hasta informales; formas colectivas de toma de decisiones; distanciamiento social relativamente pequeño entre el líder y los demás participantes; modos poco teóricos de percibir y fijar los objetivos del movimiento". La participación social combina dos funciones que antes permanecían divorciadas: por un lado, la organización y movilización colectiva para presionar al poder central en torno a demandas de bienes y servicios; por otro lado, la organización comunitaria para producir o gestionar bienes y servicios desde y para la comunidad. De este modo, se va generando un estilo de participación que combina la búsqueda de mayor presencia a escala macro, con la búsqueda de mayor protagonismo a escala micro. La participación social se convierte, con ello, en el punto de inflexión entre lo político y lo individual, lo comunitario y lo público, la subjetividad y la socialidad.

"Por último, la participación social, al menos entendida en estos términos paradigmáticos, responde a un conjunto amplio de necesidades humanas, tales como la subsistencia, la comunicación, la afectividad, la creatividad, la identidad y la protección. En tales condiciones --deseables, ideales y emergentes-- la participación se convierte en un ejemplar actualizador de potencialidades. Esto no significa que en los nuevos movimientos sociales se desconozca la dimensión conflictiva

que subyace a toda organización social y que, lejos de atenuarse, se hace más presente cuando en la organización se juegan múltiples necesidades vitales de distintos sujetos. El conflicto es, al mismo tiempo un resorte y un riesgo en la participación social: puede dinamizar creativamente la organización y constituir procesos de aprendizaje colectivo, o puede también llevar a los grupos a su colapso" (Hopenhayn; 1988).

El mismo autor sugiere --entre otras-- las siguientes políticas para la participación:

"Las recomendaciones formuladas a continuación son de carácter general y no tienen nada de novedosas. Sin embargo, me parece oportuno colocarlas como colorario de la presente exposición.

- Descentralización de gestiones y decisiones, y desconcentración de recursos. La matriz contra-hegemónica de la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales. Una de las tareas de mayor alcance y relevancia para el diseño y la aplicación de políticas sociales que aspiren a potenciar sus efectos con una recepción participativa en la comunidad, es investigar y diseñar modelos de articulación entre los gobiernos locales y las organizaciones de base. La descentralización obliga a replantear la relación entre organismos centrales de planificación, oficinas ministeriales vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y las comunidades. Los recursos no pueden quedar atascados en los organismos ejecutantes sino que deben llegar a la comunidad para que ésta pueda optimizar su uso mediante la participación social.
- Articulación orgánica entre planificación y autonomía. Esto aparece como resultado de lo anterior, vale decir, de la articulación entre lo local y lo nacional y entre lo público y lo comunitario. Combinar el "expertise" de planificadores con el saber práctico de la población local potencia el uso de recursos. Más aún, importa optimizar el uso de los recursos financieros asignados exógenamente con la movilización de recursos "no convencionales" propios de la comunidad, tales como: creatividad

popular, tecnologías simples, conocimiento de las condiciones locales, voluntad participativa, capacidad colectiva de gestión, etc. Una articulación orgánica permite fortalecer, reciprocamente, la identidad colectiva de las organizaciones de base y la eficiencia de las políticas públicas dirigidas a los sectores populares.

- Democratización sectorial. Campos como la vivienda, la salud, y especialmente la educación debieran estar sujetos a mayor control por parte de los eventuales beneficiarios, a fin de evitar tanto los sesgos paternalistas como la imposición autoritaria de modelos no elegidos. El poder de los expertos sobre los beneficiarios debe sustituirse gradualmente por la cooperación conjunta. En los tres sectores las decisiones sobre criterios básicos debieran emerger, en lo posible, de la deliberación conjunta de los profesionales competentes y los usuarios. Por cierto no pueden realizarse asambleas para cada operación específica sobre la cual deban tomarse decisiones pero la adopción de criterios fundamentales requiere mayor participación de la comunidad. Esto contribuye a democratizar estos servicios públicos y a desencadenar, con ello, efectos sinérgicos en los sectores excluidos a los cuales estos servicios supuestamente deben llegar.
- Reforma administrativa exhaustiva. Las medidas o políticas expuestas antes requieren por cierto, de una profunda desburocratización de organismos públicos y de oficinas regionales y locales, así como de la creación de dispositivos organizativos en tales organismos que hagan fluido y dinámico el contacto con la comunidad.
- De importancia crucial para la viabilidad de mayor participación social es constituir sistemas permanentes de consulta municipio-comunidad para la asignación de recursos e inversiones municipales". (Hopenhayn; 1988).

Como puede apreciarse, puesta la participación en estos términos, se revelan numerosos puntos de contacto y coincidencias entre el enfoque de una política de organización social de los planificadores regionales y de los planificadores sociales.

La política cultural y de comunicaciones provee otra línea de contacto entre lo regional y lo social. El fortalecimiento (e incluso la paulatina construcción) de la cultura local, el rescate de sus particularidades y de sus múltiples formas de expresión simbólica, es considerado actualmente por los especialistas en desarrollo regional como una condición indispensable para consolidar una identidad regional a su vez estimada como un requisito paralelo a la existencia de proyectos políticos regionales, para lograr la transformación de regiones--objeto a regiones-- sujeto.

La identidad apela a ciertas condiciones de base compartidas colectivamente y que en el caso de la identidad cultural regional tienen que ver con el paisaje, tradiciones, formas de organización social, mitos y expresiones vinculadas al lenguaje, a la escritura, a la música y danza y a otras formas de expresión colectiva. En definitiva, la identidad hace relación a la forma en que los "demás" perciben al individuo o al grupo en cuestión, es tanto una internalidad como una externalidad. La cultura regional se basa, por un lado, en un stock históricamente acumulado de símbolos y valores que derivan principalmente de la forma como el medio natural influye sobre una multiplicidad de expresiones simbólicas colectivas, y por otro, la cultura es también un proceso dinámico y en permanente creación, fuertemente condicionado por la paulatina conformación de la base económica regional. El escenario (ecología), los actores (personas) y la acción (actividades) representan las características totales de un ambiente social básico que puede ser observado en el presente, no puede divorciarse de las raíces del pasado y tiene potencial para sobrevivir en el futuro.

Como lo señala Palma, la construcción de la región como espacio social debe ser complementada con una construcción de la misma como espacio cultural a fin de que aflore la lealtad

regional permitiendo que la sociedad civil impulse el proceso de descentralización. (Palma; 1983)

Refiriéndose a este tema en relación al caso específico de Chile, el sociólogo H. Godoy apunta:

"Expresiones objetivas de esta existencia de las culturas regionales de Chile son la literatura descriptiva o interpretativa de las regiones a través de la narrativa, la poesía, el ensayo; las investigaciones y las historias locales; las expresiones plásticas constituidas por la arquitectura, el urbanismo, la pintura y las artesanías populares de las regiones; también las tradiciones y el folklore regionales, como la música y los bailes, los mitos y leyendas, las fiestas y festividades. Por último, los tipos sociales y las figuras históricas representativas de las regiones.

"Región y cultura aparecen vinculadas por nexos de reciprocidad. La cultura contribuye a configurar cada región y el desarrollo de aquella fortalece la regionalización. Por ello, en gran parte la regionalización es un proceso cultural, además de económico y político-administrativo.

"A la serie de manifestaciones objetivas de las culturas regionales ya mencionadas habría que agregar los aspectos subjetivos, que se refieren al conocimiento, difusión y aprecio de los valores regionales, es decir, al grado de conciencia existente en los miembros de cada región acerca de la propia identidad cultural. "Este componente subjetivo de las culturas regionales es deficitario debido al desconocimiento de dichas culturas, aún entre los habitantes de las respectivas regiones". (Godoy; 1988).

Ya se mencionó que P. Demo hace especial referencia a una política cultural adecuada a la población de menores ingresos destacando tres componentes: cultura de la identidad del pueblo (valores), cultura de la subsistencia (creatividad) y cultura democrática (participación).

Para Hopenhayn, la construcción de una cultura democrática se plantea como una cuestión también básica en la emergencia de una matriz contra-hegemónica de participación:

"Hemos sido testigos de un aumento crítico de la violencia política institucional en la región, sea por medio de dictaduras militares o por medio de democracias formales donde el ejército despliega, con la complacencia o la impotencia del poder civil, sus tristemente célebres tácticas de contra-insurgencia. En función de lo anterior, la disyuntiva entre dictadura militar y democracia política comienza a situarse en otra disyuntiva que la incluye y le da sentido a la vez, a saber, la oposición entre cultura autoritaria y cultura democrática. Los nuevos movimientos sociales no permanecen ajenos a este desafío sino, por el contrario, asumen a través de caminos prácticos la apuesta por la construcción de una cultura democrática. Se parte del hecho de que la represión, sea militar o civil, obedece a un complejo de factores estructurales e institucionales enraizados o sedimentados en una verdadera cultura autoritaria, y que por ende no se explica por el capricho de individuos aislados o por abusos incidentales de poder. La cultura autoritaria está en la fábrica y en la oficina, en la familia, en el partido político, en la relación entre municipalidades y comunidades, en la distribución social del ingreso, en el sistema penal que discrimina entre ricos y pobres, en la discriminación sexual y étnica. Asentado a lo largo y ancho de la sociedad, y reproducido en la relación entre Estado y sociedad civil, este hábito coercitivo tiene su arraigo más básico en lo cotidiano: en la casa y en el trabajo, en las relaciones diarias y permanentes. Correlativamente, si lo que deseamos es la consolidación de la democracia política, la base más sólida sobre la cual ésta puede sustentarse es la democracia de la cotidianeidad. La relación entre el Estado y la sociedad civil es, simultáneamente, productora y producto de múltiples relaciones que se forjan al interior del tejido social". (Hopenhayn; 1988).

En el campo de una política cultural se perciben entonces a lo menos dos finalidades compartidas entre una política regional y una política social: el apelo a la identidad (como nación, como región, como "pueblo", etc.) producto de la política cultural y el apelo a la democracia como "valor" también impulsado por la misma política.

En este marco, las comunicaciones sociales (mass-media) asumen un carácter instrumental a la política cultural, sea que ella se refiera a dimensiones globales, sea que se refiera a dimensiones territoriales. Propiedad de los medios y contenido

del mensaje de comunicación constituyen, por supuesto, las cuestiones claves para poner la comunicación social al servicio de la política cultural.

La política de provisión directa de servicios y la política de gestión regional mantienen entre sí obvios puntos de contacto en la medida en que dicha prestación directa se abra a la participación de los propios usuarios, una cuestión que presupone necesariamente la desconcentración o descentralización en la gestión de los servicios sociales. ^{16/}

Pero en relación a este punto cabría preguntar si acaso no podrían coexistir sectores sociales descentralizados (funcional y territorialmente) con regiones (o en regiones) no descentralizadas. No parece ello posible --salvo a corto plazo-- si, como lo sostienen Palma y Rufián: "El diálogo de los entes descentralizados no puede ser por lo tanto solamente con la administración central, sino con la administración desconcentrada" (Palma y Rufián; 1989).

En resumen, la interfase regional-social está constituida por cinco políticas específicas: empleo, formación profesional, organización social, cultura y comunicaciones y, provisión de servicios. Esta interfase define un elevado potencial para la desconcentración y descentralización de las políticas sociales.

Es posible también abordar el tema de la territorialidad de las políticas sociales mediante otro cruce elemental de políticas sociales y de políticas territoriales. El cuadro siguiente muestra la intensidad relativa de la territorialidad (o nó territorialidad) para cada política específica componente de la política social.

¹⁶. Al respecto recuérdese lo planteado por Hopenhayn en relación a las políticas para la participación.

Territorialidad de las Políticas Sociales

Políticas según Territorialidad →	Nacionales (no territoriales)	Inter regionales	Intra regionales o locales	Espaciales
Políticas según obj. sociales ↓				
Aumento del ingreso	x x x		x x x	
Redistrib. ingreso	x x x	x x x	x x x	
Empleo			x x x	
Educación	x x x		x x x	x x x
Salud		x x x		x x x
Vivienda	x x x		x x x	
Seguridad social	x x x			
Organización social			x x x	
Cultura	x x x		x x x	

Caben las consideraciones siguientes en relación a este ejercicio.

Aumento del ingreso: Este propósito parece estar más asociado a un conjunto variado de políticas nacionales, que afectan a todos los perceptores de rentas del trabajo independientemente de dónde se ubican y de políticas intra-regionales que capturen aspectos regionalmente específicos de la renta, por ejemplo, acceso a la propiedad rural en una región o educación técnica especializada en otra. 17/

17. El objetivo de aumento de ingreso de las personas es tratado en la práctica indistintamente como objetivo económico o como objetivo social.

Redistribución del ingreso: Los más recientes antecedentes teóricos y empíricos sobre esta cuestión en América Latina muestran claramente que la varianza en la distribución inter-personal del ingreso incluye un factor explicativo de carácter territorial, de importancia variable, pero siempre significativo. ^{18/} Esto respalda la tesis de que políticas redistributivas puramente nacionales y homogéneas no pueden atacar eficazmente la redistribución del ingreso, requiriendo de la incorporación de una dimensión territorial en ellas. Por consiguiente este objetivo parece estar asociado tanto a políticas nacionales como a políticas inter-regionales e intra-regionales.

Empleo: El prioritario objetivo del empleo depende, aparte de cuestiones globales como la reactivación económica, de políticas intra-regionales vinculadas a la base productiva y de recursos de cada región.

Educación: Si el objetivo en materia educacional se expresa en términos de garantizar un nivel dado de educación básica a toda la población escolar, esto no resulta independiente de consideraciones de tipo regional. El logro de tal objetivo aparece vinculado a políticas nacionales e intraregionales o locales por un lado y a políticas espaciales por otro. En cuanto a las primeras se asocian al "contenido" de la política, mientras que las segundas tiene que ver con la localización y accesibilidad de la infraestructura educacional. Sobre esta materia se ha profundizado algo más el análisis en el capítulo que sigue. (Punto 4).

Salud: En relación a la atención primaria de salud, caben consideraciones similares a las expuestas en relación a la

^{18.} León, A. La dimensión territorial de las disparidades sociales en América Latina (estudio de Colombia, Panamá y Venezuela), ILPES, 1982 Santiago de Chile.

educación, en particular en cuanto a la accesibilidad de los establecimientos (políticas espaciales). La prestación de servicios más complejos puede plantearse con una alta incidencia inter-regional, en el sentido de estructurar piramidalmente al servicio en paralelo a la jerarquía de las regiones.

Vivienda: Si la vivienda es considerada igualmente como un derecho de las personas, una política asociada a tornar efectivo tal derecho se vincula primeramente a políticas nacionales y en segundo lugar, a políticas intra-regionales en la medida en que las tecnologías de construcción difieren por consideraciones medio-ambientales y en la medida en que la construcción se asocia a la oferta local de insumos.

Seguridad social: La cobertura del sistema de seguridad social, en cuanto sistema nacional no admite consideraciones regionales y se liga en consecuencia, a políticas nacionales.

Organización social: Entendiendo por organización social el paulatino fortalecimiento de la sociedad civil y de la sociedad política, éste es un problema primariamente asociado a políticas intra-regionales, sin perder de vista el hecho de que tal fortalecimiento depende también de una voluntad política nacional, expresada en el Estado.

Cultura: Como se señaló en páginas precedentes una política cultural tiene simultáneamente contenidos nacionales y específicamente locales o municipales (intra-regionales).

4. De la visión "gran angular" de la política social a la visión "focalizada" de un servicio social: la descentralización de la educación

En primer lugar se debe aclarar que esta sección parte de la segunda forma de abordar la territorialidad de las políticas sociales según lo planteado en el punto anterior vale decir, mediante el análisis de la intensidad relativa de la territorialidad para cada política social específica.

a) Consideraciones regionales sobre la educación (como política social).

Antes de avanzar analíticamente sobre el sentido y contenido del proceso de descentralización de una política social, en este caso la Educación, cabe señalar que la preocupación por ésta en términos regionales, surge de situaciones que pueden tipificarse del modo siguiente:

i) Presencia de disparidades regionales en cuanto a **oportunidades de acceso** al sistema educativo. Esto hace referencia a dos cuestiones de gran relevancia desde el punto de vista de la territorialidad de la política:

- la diferencia interregional de acceso a la Educación responde en medida importante a las condiciones generales de una región y en particular a las condiciones sociales imperantes en ella. Esta es una óptica de demanda y apunta a la integralidad de la política.
- la diferencia también se produce por la desigual oferta interregional de Educación. Solo cabe mencionar en este punto la inexistencia (o

excesiva distancia) de determinados servicios de Educación (especialmente media o superior) en ciertas zonas. ^{19/} Al respecto uno de los efectos de la caída de recursos derivada de la crisis es, para el sector educacional, la transferencia interniveles ^{20/} que normalmente ha jugado a favor del nivel básico, agudizando el problema enunciado.

ii) Disparidades en cuanto a la calidad de la formación. Aunque la oferta de algunos servicios de Educación, especialmente nivel básico, se encuentra por lo general distribuida en términos homogéneos en el territorio, es sabido que presenta diferencias de calidad principalmente por dos cuestiones:

- el proceso educativo no asume las mismas características de contenido, métodos y condiciones materiales en que se imparte (currículum y forma de transmisión). Esto es lo que normalmente se denomina como "desigualdades internas del sistema".

Al respecto hay una interesante controversia, desde el punto de vista del desarrollo regional, sobre la uniformidad (valores nacionales) o diversidad que debe caracterizar al proceso educativo en un país (heterogeneidad de situaciones en que se da la educación). Esto se conoce como el problema de la relevancia:

¹⁹. La desigual oferta también hace referencia a la calidad del servicio pero eso se analizará en otro punto.

²⁰. Que es una extensión de la competencia intersectorial por los recursos.

"relación entre formas y contenidos que se transmiten con las peculiares características socioculturales de las personas que los reciben" (ILPES, 1985a, pp.43). ^{21/} Problema especialmente válido para el caso rural. Es uno de los aspectos donde la descentralización puede tener un rol más preponderante, en términos de acercamiento a usuarios (gestión desde la base).

- el sistema no produce resultados homogéneos por "desigualdades externas" a él en lo que se refiere a las características socioeconómicas de las poblaciones atendidas. Esto apunta a la necesaria intersectorialidad de las políticas sociales, lo que en términos de educación asume el carácter de lo que se denomina "acción compensatoria en educación" (ILPES, 1985a).

iii) **Disfuncionalidades** entre el sistema educativo (la expresión regional de éste) y la estrategia de desarrollo regional. Para analizar este punto es conveniente retomar el marco de referencia planteado en el punto inicial de este documento, en cuanto a las condiciones para el desarrollo regional, (aparte del requisito de crecimiento económico): mayor autonomía decisional, captación y reinversión del excedente, inclusión social, mayor conciencia ecológica y sincronía intersectorial y territorial. No es difícil examinar cómo el sistema educativo incide prácticamente en todos los elementos enunciados pero interesaría revisar especialmente algunos:

21. Este problema que vincula oferta y demanda del servicio educativo también debería considerar la demanda futura lo cual se asocia al proyecto regional de desarrollo.

- problemas de adecuación del sistema a los requerimientos del mercado de trabajo en función de la especialización u orientación productiva definida en la estrategia. ^{22/} Debe enfatizarse que la Educación incide además en la actitud al cambio (nuevos desafíos a mayor velocidad) y en visiones comprensivas. Esto tendrá impactos tanto en el proceso de crecimiento de la región y vinculado a ello, en la capacidad de captación y reinversión del excedente --recordemos que la reestructuración productiva se basa en el conocimiento-- como en la redistribución del ingreso (efectos en calidad de vida e inclusión social).

- problemas de adecuación de contenidos a las características socioculturales de la población regional, punto ya tratado en el item ii pero que en términos de desarrollo regional incide tanto en el proceso de inclusión social (potenciación de la identidad regional, organización y participación) ^{23/} como en el de conciencia ecológica.

22. Cabe aclarar que este tipo de consideraciones está más estrechamente vinculado con el área de Formación profesional que no siempre es considerado dentro del ámbito de Educación. Como se indica en el punto 3. esta área se visualiza más bien como el nexo entre el sistema educativo y el mercado de trabajo.

23. Al respecto es pertinente reconsiderar lo indicado por Demo (1981) en cuanto al rol de formación de ciudadanos que juega la educación, así como la retroalimentación entre participación económica y participación política iniciada por el proceso educativo (ver punto 2). Del mismo modo se debe considerar la alta incidencia de la política cultural en la identidad regional.

- b) Interrogantes sobre los alcances de la descentralización territorial de la Educación.

Este punto intenta explorar en qué medida un proceso de descentralización territorial de la educación da respuesta a las diversas preocupaciones planteadas en el apartado precedente.

- En primer lugar, en cuanto al acceso en términos de demanda es indudable que la respuesta debe ir por la vía de procesos más globales que tienen efectos sobre las condiciones socioeconómicas de la región, sobre las cuales la educación tiene influencia especialmente en el largo plazo.

- La oferta global de Educación dependerá en gran medida de los recursos que logre captar la región en función de su capacidad de negociación con el centro y de su capacidad para generar internamente tales recursos. Pero la composición de la oferta dependerá de la autonomía para el uso de recursos así como de las prioridades que internamente se asignen a los diversos componentes del sistema. Al respecto, si bien se entiende que la distribución de centros de educación básica deben responder a una política nacional que garantice un nivel mínimo adecuado a toda la población, lo cual se aborda desde la perspectiva de un problema espacial; en materia de niveles superiores el grado de descentralización debe quedar determinado por el necesario equilibrio entre eficiencia nacional (economías de escala en educación, ventajas comparativas de ciertas regiones para impartir determinados temas) y funcionalidad regional

(vinculación entre educación y estrategia regional de desarrollo) ^{24/}.

- La calidad de la educación, descontando su dependencia de la disponibilidad de recursos (o rescatando solo aquella parte que hace a los recursos especiales --no convencionales-- de la región), puede depender en gran medida del grado de descentralización. Sin dejar de considerar que se requieren directrices nacionales que aseguren niveles mínimos y ciertos contenidos homogéneos (valores nacionales), un grado de descentralización que permita adecuar planes de estudio al contexto socioeconómico de la región, puede tener efectos importantes en el cumplimiento de la estrategia de desarrollo regional como se había ya mencionado. En este ámbito, la participación de la propia comunidad involucrada puede ser tanto un insumo como un importante resultado del proceso.

- Las diferencias en términos de resultados derivadas de desigualdades externas, apelan a políticas más globales determinantes de las condiciones más generales pero también dependen de la sincronía en términos de la descentralización en distintos sectores que permita la coordinación intersectorial a un mismo nivel de ámbito territorial (idealmente el regional).

²⁴. En este sentido los efectos de la reestructuración productiva sobre la diversificación de especializaciones (referencia de Costa-Filho ya considerada), puede plantear desafíos interesantes desde el punto de vista regional si se hace un adecuado manejo a las especializaciones relativas interregionales, en materia de educación superior y formación profesional. Recordemos que el emergente sistema tecnológico se basa crecientemente en el conocimiento más que en los recursos naturales.

- Ahora bien, es precisamente en el punto de la funcionalidad del sistema educativo con la estrategia de desarrollo regional donde más resultados pueden esperarse de la descentralización: adecuación y dinámica al sistema productivo, potenciación de la identidad y organización social y aumento de la participación (tema sobre el que se hizo extensa referencia en el punto 3).

c) Ambitos de la descentralización

En la práctica la descentralización de la educación, así como la de cualquier servicio, estará vinculada con el grado de autonomía de las regiones básicamente en tres ámbitos (Romero y Ferrer, 1969):

- Normativo y de decisiones globales: ¿en que medida pueden definir las regiones sus objetivos (altamente relacionados con los contenidos en el caso de la educación) y medios?, considerando que se está permanentemente en un marco de autonomía orientada que requiere de una eficaz organización en el centro.
- Ejecutivo y de control: grado de ingerencia de la región sobre sus actividades. Cabe señalar aquí la distinción que hace Tomic (1983) sobre la prestación del servicio (directo) ^{25/} y los servicios técnicos de respaldo, siendo en esta última categoría (referida a las funciones administrativas de la planificación educativa) donde pueden distinguirse los distintos grados de autoridad delegada o atribuida a la región.

25. Ya se ha hecho referencia a los elementos de contenido y forma de entrega presentes en la prestación del servicio.

26/ Aunque no puede establecerse un criterio único a este respecto, el sistema debe asegurar patrones comunes que garanticen ciertas condiciones mínimas o ciertas exigencias en determinados ámbitos 27/ vinculadas con los objetivos de un proyecto nacional de desarrollo.

- Financiero: asociado a la ponderación de recursos propios en el conjunto de recursos disponibles en la región.

La combinación de grados de descentralización en estos ámbitos definirá el tipo de organización del sistema, lo que puede tipificarse simplificadaamente en: centralizado, de desconcentración administrativa, administrativo mixto y de gobierno local general (según Tomic, a base de propuestas y esquemas de Naciones Unidas).

Ahora bien, sería imposible proponer un sistema único de organización administrativa para la educación debido a la heterogeneidad de condiciones existentes en los países. 28/ Sólo cabe señalar que la idoneidad de una particular estructura depende del grado de respuesta que de a cada una de las disparidades y disfuncionalidades territoriales del sistema

^{26.} Esto incluye por ejemplo: funciones de personal (actividades de nombramiento, contratación, etc.), capacitación y asistencia, presupuesto y finanzas, provisión de infraestructura y condiciones materiales, supervisión y fiscalización.

^{27.} Se refiere a cuestiones como: carrera funcionaria en términos de personal, asistencia técnica y capacitación homogénea a nivel nacional, normas sobre administración presupuestaria, etc.

^{28.} Al respecto cabe resaltar el rol de la educación en el reforzamiento de procesos de descentralización en la medida que contribuye con una formación que permite a la comunidad ser un adecuado receptor de las atribuciones y responsabilidades que este proceso significa.

existentes en cada caso y en cada momento de evolución del proceso de descentralización. Lo que interesa dejar claro es que el equilibrio entre centralización y descentralización debe darse teniendo como marco la estrategia nacional de desarrollo y asignando un valor significativo a la planificación en la base como medio para alcanzar los objetivos allí planteados. (Tomic, op. cit.)

Vale decir, es extremadamente difícil --en el caso del sector o de la política educacional-- responder a la pregunta clave de dimensiones tanto territoriales como funcionales: ¿quién hace qué? Tal dificultad, que además genera respuestas particularizadas y no universales, deriva, como es casi obvio, del contenido valórico de la educación y del hecho de que ella (a lo menos la básica) es considerada un derecho que el Estado debe garantizar. Para no pocas personas, la descentralización política es equivalente a un debilitamiento del Estado de manera que la descentralización funcional y territorial de la educación (p.ej. la entrega de ciertas partes del proceso educativo a los gobiernos regionales) es vista --erróneamente-- como un verdadero atentado al Estado. Se olvida o se desconoce que el concepto amplio de Estado incluye por cierto al Estado Central así como a los "cuasi-Estados" regionales.

La descentralización francesa puesta en práctica a partir de 1982 trata el delicado tema de la descentralización territorial de la educación, de la manera siguiente: la enseñanza pre-elemental y la elemental constituyen una responsabilidad de la comuna. El departamento tiene la responsabilidad (competencia) sobre los colegios (primer ciclo de la enseñanza media) y la región tiene competencia sobre los liceos y establecimientos de educación especial. La enseñanza universitaria es competencia del Estado Nacional. El examen del frondoso conjunto de disparidades existentes en Francia muestra que el legislador optó en este caso por una descentralización limitada. En teoría, era

posible concebir la descentralización educacional en el plano administrativo, en el plano financiero y en el plano pedagógico. Este último ha sido completamente excluído de la descentralización, conservando el Estado nacional el total control de esta materia.

La descentralización financiera es --en el caso de Francia-- bastante limitada y por tanto, la descentralización de la educación se entiende casi exclusivamente en su aspecto administrativo (construcción y equipamiento, planificación del equipamiento, programación de inversiones, administración escolar, mantenimiento).

Para terminar este documento e iniciar la discusión habría que concordar con dos connotados regionalistas ingleses, quienes en un conocido texto sobre planificación sostienen:

"La conclusión es que para un individuo las expectativas de vida y las oportunidades de autorrealización varían no sólo en función de su ubicación en la trama social, sino también en función de su localización en la estructura espacial. Aceptado lo anterior, se sigue que la política espacial puede contribuir al logro de una mayor equidad social o, en último término, que el logro de la equidad social requiere necesariamente políticas y acciones dirigidas a la estructura espacial" (J. Alden y R. Morgan, 1974).

BIBLIOGRAFIA

- Alden J. y R. Morgan (1974) Regional Planning: A Comprehensive View, Londres, Leonard Hill Books.
- Boisier, S. (1988) Palimpsesto de las regiones como espacios socialmente construidos, documento 88/02, Serie Ensayos, APPR, ILPES, Santiago de Chile.
- (1987) "Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina", Revista de la CEPAL, No.31, Santiago de Chile.
- (1982) Política económica, organización social y desarrollo regional, Cuaderno No. 29, ILPES, Santiago de Chile.
- Cardoso, Fernando H. (1982) Las políticas sociales en la década del 80: ¿nuevas opciones?. Doc. E/CEPAL/ILPES/Sem.1/R.4/82.
- Costa-Filho, Alfredo (1988a) Nuevas orientaciones de políticas sociales en América Latina y El Caribe. Discurso acto inaugural en Seminario CONADE/ILPES/ILDIS, Quito, agosto 1988.
- (1988b) Los nuevos retos de la planificación. XVI Congreso interamericano de planificación, San Juan, Puerto Rico, agosto 1988.
- Demo, Pedro (1981) "Política social de la educación y la cultura" en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.
- Di Filippo, Armando (1981) "La planificación social vista por un economista" en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES/UNICEF, Santiago.
- Fernández, Mario (1984) "Sobre el concepto de lo social en el desarrollo: visión sobre conceptos y políticas" en Revista Trabajo social No.43, mayo - agosto.
- Flisfisch, Angel Los derechos humanos como fundamentación de la planificación social en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.
- Franco, Rolando (1982) Las grandes controversias de la política social. Doc. E/CEPAL/ILPES/Sem.1/R.5/82.

- (1984) "Significado y contenidos de desarrollo social y de las políticas sociales" en Estudios Sociales No.40, 2o.trimestre.
- Godoy, H. (1988) "El proceso de regionalización en Chile: enfoque sociológico", en Luz Bulnes y otros: La Regionalización, Editorial jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1988.
- Greffe, X. (1988) Decentraliser pour l'emploi, Economica, Paris.
- Hopenhayn, M. (1988) La participación y sus motivos, Documentos ASD/95, ILPES, Santiago de Chile.
- ILPES (1982) (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), El estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe. Cuaderno ILPES, Serie II, No.28, Santiago.
- (1985a) El impacto de la crisis en la educación y los principales dilemas que provoca. Ponencia en el seminario "Problemas actuales y desafíos de la educación en América Latina y el Caribe y sus repercusiones en la planificación de la educación", marzo, Santiago.
- (1985b) El impacto social de la crisis. Documento ILPES SD/19, febrero.
- (1986) La planificación y las políticas públicas en 1982-1984 y perspectivas para la segunda mitad del decenio. Cuaderno ILPES, Serie II, No.31, Santiago.
- León, A. (1982) La dimensión territorial de las disparidades sociales en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.
- Mesa-Lago, Carmelo y Ernesto Isuani - (1981) La seguridad social en América Latina: problemas y recomendaciones en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.
- Palma, Eduardo (1983) "La descentralización de la política social: participación e intersectorialidad".
- Palma, E. y D. Rufián (1989) Hacia una estrategia de investigación de los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina, ILPES, Santiago de Chile.
- Pontier, J. M. (1988) La Región, Dalloz, Paris.

- Pusic, Eugen - (1981) Planificación social y política social en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.
- Rodriguez-Noboa, Percy - (1978) El carácter actual de la planificación social en América Latina en Comercio Exterior, vol. 28, No.4, México, abril.
- (1981) Programación del cambio social en Planificación Social en América Latina y el Caribe, ILPES-UNICEF, Santiago.
- (1988) Sociedad crisis y planificación. Hacia la reorientación de las políticas sociales. Documento ILPES/PNUD (Proy. RLA/86/029), Diciembre.
- Romero, Simón y Sebastián Ferrer - (1969) El planeamiento de la educación. Cuaderno ILPES, Serie II, No.7.
- Seers, D. (1981) "¿Qué estamos tratando de medir?" en ILPES/UNICEF: Planificación Social en América Latina, Santiago de Chile.
- Tomic, Blas (1983) Planificación participativa y básicas: reflexiones iniciales. Doc.PREALC/ISS, S836, septiembre.

