

INT-1791



ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPS-48



LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL:  
PARTICIPACION E INTERSECTORIALIDAD \*

Eduardo Palma \*\*

\* El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de Cursos de Programas de Capacitación, es la versión preliminar. Octubre 1985.

\*\* Los conceptos expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.  
85-11-1710



## INDICE

INTRODUCCION .....	1
A. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA POLITICA SOCIAL DESCENTRALIZADA .....	4
1. El Estado como espacio político .....	4
2. El Gobierno local .....	5
3. La centralización como problema .....	7
4. La política social descentralizada .....	10
B. LAS DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION SOCIAL Y POLITICA .....	15
1. El concepto de participación .....	15
2. La participación y los diferentes tipos de regímenes políticos .....	18
3. La estructura de oportunidades de participación .....	25
C. LA PARTICIPACION EN EL MUNICIPIO DEMOCRATICO ...	30
1. La demanda de participación comunal .....	30
2. La participación en el Municipio democrático .....	32
3. Los cambios en la estructura de oportunidades de la participación comunal .....	37
D. EL ENFOQUE COMUNAL INTERSECTORIAL .....	41
1. La crítica a la modalidad centralizada de coordinación burocrática intersectorial ..	41
2. La intersectorialidad .....	44
3. La potencialidad del nivel comunal para abordar estrategias sociales .....	50
4. La calidad inherente a la política social de carácter comunal .....	52
5. La condición necesaria para un enfoque intersectorial unificado en la comuna: un nivel intermedio, la región o provincia, desconcentrado y descentralizado .....	58



## INTRODUCCION

En las conclusiones generales de un reciente Seminario Latinoamericano sobre el tema: Gobierno Municipal/Gobierno Nacional se expresó: "Entre los políticos, planificadores, administradores públicos y asociaciones profesionales y cívicas de América Latina, se está tomando cada vez mayor conciencia de la necesidad de rescatar al municipio de la postración y el sojuzgamiento en que se encuentra, para elevarlo al nivel que le corresponde como célula vital para impulsar el desarrollo local, regional y nacional, mediante su fortalecimiento político-administrativo, de organización y financiera, propiciando su autonomía mediante la más amplia y real participación democrática de sus habitantes en los procesos de planificación y toma de decisiones" (Seminario Latinoamericano, 1984).

El desafío planteado es de gran envergadura y para iniciar el esbozo de una respuesta es necesario situarlo social e históricamente. En primer término, se trata de un cuestionamiento del Estado y específicamente de su modalidad de relacionamiento con la sociedad civil. El gran tema que subyace detrás de las búsquedas y demandas de nuevos derroteros es el gran consenso acerca de la debilidad de la sociedad civil.

Sin embargo, es necesario enfatizar la necesidad de una inflexión del proceso tradicional para anticipar el futuro fortalecimiento de la sociedad civil. Una transformación de tal envergadura supone el desarrollo de varios procesos que apunten en la dirección señalada. Las reflexiones que se desarrollan a continuación se refieren a uno de los procesos necesarios para transformar el Estado: la descentralización.

EP/new

(I-51028)

Dentro del gran tema de la descentralización surgen diferentes preguntas fundamentales. Una de ellas alude al porvenir del gobierno local, de antiguas raíces en América Latina.

¿Podrá el Municipio (Ayuntamiento o Comuna) llegar a ser el núcleo básico para una política pública descentralizada? Este documento intenta contribuir a responder algunos aspectos de dicha interrogante, concretamente ciertos elementos fundamentales de la política social descentralizada: la participación y la intersectorialidad. Por cierto que ambos temas apenas introducen en las severas dificultades que enfrentaría una política social de veras descentralizada. Además, los mismos temas tratados requieren análisis más pormenorizado que surgen de otros enfoques teóricos y muy principalmente de la revisión de experiencias y de casos en los cuales la participación y la intersectorialidad hayan sido sus ingredientes constitutivos.

Con todo, una política social descentralizada se apoya básicamente en la participación social y política. En rigor, ese sería su signo distintivo. La otra característica central de una modalidad descentralizada de elaboración y ejecución de la política pública social radica en su carácter más unificado, lo que tiende a diluir la rigidez de las fronteras tradicionales de la política centralizada a través de sectores tradicionales (educación, vivienda, salud, etc.).

El enfoque elegido tiene como único objetivo analítico presentar los obstáculos y expectativas, los méritos y deméritos de una política social descentralizada. No hay aquí ni una apología ni un anatema de tal modalidad

EP/new

(I-51025)

de política con pretenciones de validez para cada país de la región. Por el contrario, se presenta una opción, evaluando todos sus riesgos y promesas.

A. EL CONTEXTO INSTITUCIONAL PARA LA POLITICA  
SOCIAL DESCENTRALIZADA

1. El Estado como espacio político

La expresión alude a diversos fenómenos políticos. De ahí que su empleo requiera, de más en más, especificar la naturaleza del proceso referido y el contexto en el que se inserta.

Tres son las acepciones del Estado que, a los efectos de este documento requieren una distinción analítica: el Estado como aparato gubernamental, el Estado como arena decisional y el Estado como espacio político.

En su acepción más conocida, el Estado como aparato gubernamental (o conjunto de aparatos gubernamentales) resulta casi coextensiva del sector público. Se trata de la tradicional acepción del Estado como burocracia o administración pública, cuyo titular es el Gobierno Central.

Es menos frecuente concebir al Estado como arena o área de decisión política. Es un concepto que alude a fenómenos menos visibles pero igualmente reales: el Estado proporciona un escenario para la decisión pública. Aquí, una burocracia dada o el conjunto de la burocracia pública adquieren el carácter de instancias para la decisión donde, además de los funcionarios (burocracia y tecnocracia), participan según los casos, otros actores sociales (sindicatos, empresarios, grupos de intereses entre las fuerzas corporativas y los partidos y agrupaciones públicas). Desaparece en esta perspectiva la tajante distinción en Estado y sociedad civil, porque, en la realidad, ambos términos están interpenetrados. Además, la arena de decisión para la política pública varía considerablemente, según ella sea centralizada o descentralizada, como se explicitará más adelante.

Finalmente, el Estado como espacio político es la bien conocida característica de la pertenencia obligatoria dentro de un territorio determinado. La dominación territorial puede ser federativa o unitaria para recordar los tipos ideales puros. En la práctica, habría una mayor o menor delegación de poder a las subcolectividades que integran la colectividad estatal.

Estas tres acepciones de Estado están estrechamente relacionadas. En efecto, al postular una recomposición del Estado como espacio político, se plantea simultáneamente una desconcentración de la administración y una multiplicación de las arenas políticas de decisión (descentralización). A través de la distribución del poder (competencias) a subcolectividades espacialmente menores.

## 2. El gobierno local

El municipio, la comuna o el ayuntamiento, conceptos similares, es una modalidad de gobierno local, esto es, un órgano, elegido por votación de los ciudadanos avencidados en los límites de su territorio, según el principio de legitimidad democrática y dotado de una esfera de competencias propias. Esta autonomía no significa que sea autárquico ni tampoco autosuficiente. Se trata de una autonomía relativa, diferente de la soberanía y de la subordinación administrativa, sin perjuicio del control o tutela de sus decisiones en la esfera de su competencia. Los anteriores conceptos muy consabidos se mencionan para mostrar su compleja modalidad de relacionamiento con las subcolectividades mayores (gobierno nacional y gobiernos

provinciales o regionales) como asimismo con el resto de los gobiernos locales. En breve, el meollo de la complejidad de relacionamiento radica en que un verdadero sistema de gobierno local implica una descentralización desconcentrada. Ambos procesos: descentralización porque se trata de una distribución de poder efectivo a una instancia local y desconcentrado porque los recursos de poder son adcriptos a los gobiernos locales desde los aparatos administrativos pertenecientes a los gobiernos nacionales y provinciales y/o regionales (al menos, en la actual realidad histórica latinoamericana). Se comprenderá, entonces, que muy fácilmente la distribución del poder puede ser ficticia ya que el quantum del poder efectivo de decisión traspasado sea irrelevante (descentralización espúrea). A su vez, la desconcentración de recursos que no se otorgue para su disposición autónoma, implicará de hecho el reemplazo del gobierno por servicios comunales o la existencia de modalidades de paralelismo, yuxtaposición o disgregación de actividades administrativas y políticas en el nivel comunal (desconcentración autoritaria, desconcentración residual y desconcentración paralela).

Por su parte, los gobiernos locales requieren para perfeccionar su autonomía relativa, la constitución de un sistema municipal que fomente las asociaciones (o la mancomunidad) entre los gobiernos locales, según conjuntos y subconjuntos de municipios ligados por afinidades de contexto geográfico, objetivos y necesidades (fortalecimiento de los órganos de la descentralización orgánica).

La descentralización que postula un sistema de gobierno local requiere otorgarle una promoción integral (capacitación, recursos, evaluación, etc.) y, además, concebirlo como un sistema en gestación y sujeto a transformaciones derivadas del cambio constante de su entorno socioeconómico, ecológico y político.

EP/new

(I-51028)

### 3. La centralización como problema

Al plantearse la centralización como problema, el análisis queda restringido a ciertos y determinados Estados latinoamericanos que socialmente perciben a los procesos centralizados y concentrados como mecanismos globales que han llegado a ser ineficientes e inequitativos. Su ineficiencia se refiere a la sobrecarga de información en la cúspide del sistema que dificulta la decisión más selectiva, atendiendo a las necesidades de las subcolectividades espaciales. Su inequidad deriva de los efectos diferenciales que provoca la decisión, los que consolidan las desigualdades entre las subcolectividades que componen el Estado (regiones o provincias y comunas).

Como es sabido, en América Latina, existen países con regímenes unitarios y federales. Entre los unitarios, los hay con diferentes grados de descentralización. En teoría, la centralización es un problema para los estados unitarios centralizarlos. En la práctica, la centralización es un problema, socialmente percibido como tal, en la mayoría de los países. Naturalmente, las opciones políticas para descentralizar serán diferentes según el origen del Estado, sea éste unitario o federal. Con todo, en la generalidad de los Estados el problema se plantea en términos similares: ¿cómo constituir las regiones y comunas en tanto espacios socioeconómicos, aptos para sustentar el desarrollo y la planificación, en espacios políticos inclusivos, aptos para el ejercicio de modalidades de autogobierno? (que incluyen la participación en la planificación de su desarrollo).

La descentralización no puede ser un proceso unívoco, lineal y acumulativo. (Palma: 1983). Las experiencias de planificación espacial relatan los numerosos fracasos de diversas estrategias descentralizadoras. La inercia de la matriz centralizadora es tenaz y se retroalimenta de los intentos fallidos. Todo proceso de descentralización se enfrenta a las sobre determinaciones que provienen de la inserción de la respectiva economía nacional en la mundial, en cuya cambiante dinámica se han generado el auge y la decadencia de zonas geográficas, en razón de la incorporación de nuevos productos de exportación, aglomeración unitaria y en razón de la industrialización substitutiva, etc.

Asimismo, la propia concentración de carácter político tiende a reproducir la misma distribución política del espacio, consolidando o multiplicando las inequidades entre regiones y comunas.

De este modo, para llevar adelante el proceso de descentralización, es necesario que surja un movimiento social de carácter regional o comunal. Sin esta movilización de los habitantes, sus reivindicaciones no serán tenidas en cuenta por las autoridades del Gobierno Central. En ciertas ocasiones, grandes crisis políticas pueden provocar una inflexión en la matriz centralizadora o descentralizadora (Kusnetzoff: 1985).

Las posibilidades de alcanzar metas que signifiquen una mayor autonomía decisional de la región o subcolectividad de que se trate estará directamente vinculada a la fuerza y cohesión del movimiento social de reivindicación y auto-sustento de las demandas. Asimismo, por la propia naturaleza de ciertas matrices, el gobierno central, con mayor o menor aceptación de las regiones, provincias o comunas, se encuentra obligado periódicamente a traspasar ciertas áreas, hasta ese momento centralizadas, o a centralizar actividades

EP/new

(I-51028)

que no lo estaban. Es difícil enumerar las razones que justifican tales cambios de orientación: economías de escala, criterios de progresividad, necesidad de contar con una masa crítica, equilibrio subnacional, la naturaleza de los temas, etc.

Asimismo, cada decisión centralizadora o descentralizadora, es ambigua si se examina cada caso concreto desde la perspectiva de mayor autonomía o de mayor control para un grupo social. En efecto, cada decisión descentralizadora implica que un grupo social adquiera más autonomía o estará sujeto a mayores controles. El asunto es todavía más complejo: hay diversas modalidades de autonomía y de control que satisfacen, de manera diferente, las expectativas del grupo social en cuestión. Una misma decisión descentralizadora provoca al grupo, considerado en sus diferentes roles sociales, ganancias y pérdidas relativas difíciles de evaluar desde fuera de la percepción de los grupos implicados.

La actual crisis económica plantea, en general, una perspectiva pesimista para la descentralización. En efecto, atendiendo a la restricción de recursos fiscales y a la apremiante de las necesidades insatisfechas cabe suponer que desde la perspectiva del Gobierno Central, cuanto más apremiante sea la necesidad insatisfecha, menos preocupación se tendrá por los efectos secundarios de su propuesta de solución de emergencia (v. gr. localización espacial de la industria, prioridades en las obras de vialidad y de infraestructura). La única salvedad ante un contexto tan apto para reproducir la situación espacial antes prevaleciente la puede representar la necesidad gubernamental de contar con un apoyo participativo de los grupos sociales ( población-objetivo) para aumentar la eficiencia de los recursos disponibles.

EP/new

(I-51028)

¿Dónde se juega, finalmente, el papel de la crisis en relación con el equilibrio centralización-descentralización? Probablemente, en la modalidad efectiva de desconcentración, es decir, la vía que tiene el poder central para compensar regiones, subregiones y comunas deprimidas a través de subsidios y transferencias especiales. Pues bien, existen dos tipos polares de desconcentración: la centralizada y la descentralizada. Para abreviar, la compensación por vía descentralizada puede fortalecer el desarrollo de instituciones y movimientos regionales y comunales. Por el contrario, la desconcentración centralizada es sólo una técnica física o geográfica para alcanzar a las poblaciones objetivas deficitarias que pueden llegar a ser recipendarias, más o menos pasivas, de las prestaciones otorgadas por el Gobierno Central.

#### 4. La política social descentralizada

Se entenderá que "política social (que puede ser planificada o no) es la intervención en la realidad, mediante acciones (ojalá coordinadas) que asignan recursos escasos para lograr 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: 1982). La anterior definición, por su amplitud es útil para el contexto social latinoamericano, ya que sobrepasa concepciones más rígidas y restringidas. En especial, supera la mera concepción de las políticas sectoriales, reconoce el efecto social de las políticas económicas y no opta por una concepción unívoca de bienestar social. Asimismo, otorga a la disminución de la pobreza la centralidad entre los objetivos sociales.

EP/new

(I-51028)

Dicha concepción de la política social, es posible integrarla en un paradigma de planificación (o coordinación de políticas ) espacial, "en que puedan identificarse las funciones que corresponden tanto al Estado como a la propia región en un esfuerzo coordinado de desarrollo regional". En otros términos, hay que identificar las funciones específicas que corresponden al Gobierno Central, a los gobiernos regionales (o provinciales) y a los gobiernos locales. Al respecto, Boisier distingue tres funciones: "primero, una función de asignación asociada a los criterios y procedimientos para repartir los recursos nacionales entre las regiones, incluyendo el diseño de los mecanismos de transferencia (completando el paradigma, se puede agregar los recursos y mecanismo de transferencia a las comunas); segundo, una función de compensación asociada a los análisis y a los procedimientos de negociación dirigidos a compensar el efecto detrimental sobre la región de las políticas económicas, cuando sea el caso (tal función compensatoria también debe ejercerse con respecto a una comuna o un conjunto de comunas) y; tercero, una función de activación asociada a la creación y estímulo de un complejo conjunto de instituciones políticas, burocráticas y sociales que sean funcionales a la transformación de crecimiento en desarrollo y que configuran en definitiva, la comunidad regional organizada". (Se trata de la estructura de oportunidades de participación, en este caso, las de carácter comunal) (Boisier: 1983).

Esta triple identificación de funciones, determina una arena para la decisión de política pública espacial caracterizada por la adscripción de funciones en diferentes niveles espaciales de gobierno.

En efecto, la función de asignación es centralizada. La ley general (o vía fondos especiales) determina los recursos asignados a regiones, provincias o comunas. (Asimismo, se pueden establecer normas que concedan autorización para generar recursos adicionales a regiones y comunas). Por su parte, la función compensatoria destinada a corregir las desigualdades interregionales o intercomunales es una función desconcentrada. El Gobierno Central transfiere recursos especiales para anular efectos perversos de la política económica (crisis de coyunturas o mantención de áreas relativamente deprimidas). La función compensatoria consiste en discriminar positivamente a una o varias regiones o comunas ya sea en la asignación de sus recursos globales o en los previstos para ciertas tareas sectoriales (educación, infraestructura, saneamiento ambiental, etc.). El otorgamiento de recursos compensatorios, que se efectúa por la línea de administración desconcentrada, responde, por lo general a demandas sociales provinciales y locales y da lugar a un proceso de negociación (compromiso y conflicto) desde la base hacia la cima de la estructura decisional.

Y, finalmente, la función de participación es descentralizada, esto es, la existencia de gobiernos regionales y/o comunales, dotados de un libre ejercicio de sus competencias en su ámbito jurisdiccional. Más adelante se analizará el contenido de la participación y específicamente de la participación comunal.

Con todo, la triple identificación de funciones no es suficiente para caracterizar todo el proceso de elaboración, ejecución y evaluación de la política social descentralizada. La asignación centralizada de recursos determina sólo lineamientos de políticas; ocurre un proceso

EP/new  
(I-51028)

similar con la afectación de recursos compensatorios por vía desconcentrada; en definitiva, la política social más real emerge en su modalidad de ejecución descentralizada. Los márgenes de maniobra para simultáneamente elaborar y ejecutar, en el nivel comunal son muy amplios. Los lineamientos generales están sujetos a reelaboraciones permanentes ante los condicionamientos específicos de la propia realidad comunal. Una cierta autonomía en la fase de ejecución tiende, generalmente, a demandar mayor autonomía, justificada por el particularismo de la comuna. De este modo, la elaboración adquiere una doble dirección desde la cúspide a la base, y viceversa.

Es muy frecuente que las orientaciones generales se limiten a ciertos aspectos técnicos, por vía de ejemplo, directivas pedagógicas en materia de educación, prescripciones sanitarias en la atención de salud. Sin embargo, en la fase de ejecución, las decisiones administrativas para fijar mecanismos y procedimientos en el otorgamiento de servicios son difícilmente separables del contenido mismo del servicio ofrecido. En términos más generales, para evaluar la ejecución descentralizada no son suficientes los indicadores puramente cuantitativos ya que la oferta de servicios tiende a perder su standar homogéneo. La multiplicidad de actores, espacial y cronológicamente separado, en el proceso de elaboración y ejecución de la política social no deben llevar a la conclusión de que resulta imposible evaluarla. Como han señalado, Franco y Cohen, (1985), es posible distinguir niveles en la toma de decisiones "en el tope se responde a la pregunta ¿qué programa?"; posteriormente los directores de los programas, optan entre "las técnicas" y, finalmente, en el nivel regional o local, deben elegirse los "proyectos".

EP/new  
(I-51028)

De este modo "es posible distinguir diferentes tipos de evaluación según los niveles de la misma. La evaluación del impacto del proyecto, mide la efectividad total del programa nacional en alcanzar los objetivos; la evaluación de la estrategia del programa estudia la efectividad de diferentes técnicas utilizadas en un programa nacional; la evaluación del proyecto analiza la efectividad de un proyecto individual y, finalmente, la jerarquización de proyectos muestra la relativa efectividad de varios proyectos locales en lograr los objetivos del programa" (Franco y Cohen: 1985).

B. LAS DIMENSIONES DE LA PARTICIPACION SOCIAL  
Y POLITICA

1. El concepto de participación

Es frecuente para iniciar el estudio del concepto de participación hace referencia al vocablo latino del cual deriva: participare, tomar parte, o sea, la pretensión de los actores sociales de ser actores en los procesos sociales que les conciernen. Así, la participación implica la acción colectiva. Por ello, se ha apuntado que la participación debe "entenderse referida a acciones colectivas caracterizadas por un grado relativamente importante de vigorización y que adquieren sentido a partir del hecho de que se orientan por una decisión colectiva" (Flisbisch, 1980). Lo decisivo radica en que "participar implica contribuir a generar la voluntad colectiva imputable a la acción de que se trate" o, según otro autor, "intervenir en la ejecución o crítica que su realización implica" (Guerra, 1970).

Por ello, suele enfatizarse la diferencia entre la participación y los mecanismos de mercado. "Las personas acceden y actúan en el mercado pero no participan en él. En el mercado, los actores son individuales, vale decir, personas naturales o empresas, salvo confabulación contraria a la teoría y a las prácticas reconocidas como legítimas. El mercado es anónimo, tiene cualidades computacionales y su signo es la competencia (Boeninger, 1982).

Sin embargo, el carácter deliberado y consciente de la participación es uno de los problemas inherentes al tema y al cual se dedicará una consideración especial más adelante.

En todo caso, participar significa poseer cierta capacidad de poder o influencia en la decisión de que se trate. El recurso a las nociones de poder o influencia, o a otras herramientas heurísticas, varía según las preferencias de los analistas.

Si se opta por la noción de poder de decisión, de inmediato se advierte que el mismo se manifiesta a través de constelaciones, en las cuales los diferentes sectores que lo poseen bajo formas distintas (poder político, económico, etc.), se relacionan entre sí mediante múltiples combinaciones (Ladrière: 1965). 1/

La noción de influencia, en cambio, intenta un análisis exento del peligro del formalismo, riesgo inherente cuando sólo se observan los canales de poder más fácilmente identificables. En efecto, para ejercer influencia no siempre es indispensable participar en un mecanismo formal de decisión, obteniéndose resultados por la vía de la consulta y la opinión, siempre que ello sea la traducción de un derecho explícitamente reconocido y existan canales eficaces de expresión y de difusión.

Sin perjuicio de lo anterior, en su manifestación más plena o de máxima calidad, la participación debería incluir la intervención directa en las principales etapas del proceso decisional. Obviamente, la participación de los actores sociales puede ser y es, en la realidad, desigual.

---

1/ Ladrière distingue cuatro tipos de poder: político, económico, militar y moral (contenido en orientaciones de conciencia). Estos cuatro sectores de poder pueden tener entre sí relaciones de independencia, subordinación, antagonismo y/o complementariedad. En la práctica ello implica variadas combinaciones. Así, "cada tipo de sociedad está caracterizado por una cierta configuración de la constelación del Poder" (Ladrière, 1965, p. 42).

La antigüedad y diversidad del concepto de participación contribuye a volver complejo su empleo adecuado. No es un concepto unívoco y su utilización creciente, en especial por los hombres políticos, obliga al analista a definir convencionalmente la modalidad bajo la cual se deberá entender comprendida su naturaleza y sus límites. Con razón, se ha dicho que la noción de participación puede llegar a ser trivial o, mejor aún, trivializable. Nadie se define contra la participación, pero, en la práctica, ella suele ser una excepción. De ahí que se señale que la participación es un proceso de conquista (Demo: 1982); o, en otros términos, que la participación suele implicar una modificación de la estructura de oportunidades existente en una sociedad determinada.

Diversas son las dificultades inherentes al concepto de participación y las objeciones que se le dirigen. En un alto nivel de generalidad se comprueba que la participación - al igual que las nociones de política e historia - designa con el mismo vocablo tanto a la realidad social, como a la idea preferida para modificarla; ésta es la raíz de su ambigüedad y, por cierto, de su frecuente trivialización.

Asimismo, dicho vocable se refiere por igual a los efectos globales del poder y también a ciertos ámbitos del poder sectorial, espacial o funcional. Ello obliga a emplear expresiones que lo acoten, como macroparticipación, microparticipación, etc.

También hay problemas para precisar los ámbitos específicos a los cuales se refieren sus diferentes modalidades (sociedad política, aparato productivo, sistema cultural, etc.)

EP/new

(I-51028)

Asimismo, tras las relaciones entre participación y poder político y entre participación y diferentes tipos de regímenes políticos, subyacen cuestiones decisivas. El grado de conciencia de participación de los actores, la calidad e intensidad de sus intervenciones, los procesos sociales de movilización, activación y liderazgo sociales, que le van conexos, etc.

Por último, hay dificultades para acotar la vinculación entre participación y planificación.

2. La participación y los diferentes tipos de regímenes políticos

a) La conciencia de los actores participantes

La naturaleza pública de la participación, propia de sus motivaciones, mecanismos y efectos, plantea el problema de la relación entre participación y Estado y, de manera más general, su vinculación con lo político.

Evaluando la experiencia latinoamericana un documento de la CEPAL sostiene: "La suerte de estas fusiones sociales (movimientos de incorporación social de carácter popular) dependerá del papel que los regímenes políticos asignen a las fuerzas involucradas y de la medida en que se apoyen en ellas para asegurar su continuidad. De ahí que la dimensión política sea un ingrediente esencial para entender las situaciones sociales relativas a la participación" (CEPAL, 1982, p. 7). Naturalmente, la participación política reviste una importancia fundamental. En rigor, normalmente la participación política es condición necesaria para que se den otras modalidades participativas.

EP/new

(I-51028)

Se ha anotado que "la participación política constituye una forma de relación entre el ciudadano y el Estado caracterizada por la intervención deseada y valorizada, bajo formas diversas, en el sistema de decisión política. Así, hay participación cuando se encuentra un mínimo de información (aspecto cognoscitivo), el sentimiento de estar involucrado (aspecto afectivo) y una referencia a valores sociales (aspecto normativo)" (Chaumont, 1965, pág. 88).

La definición transcripta permite aprehender las características que asume la participación social y política en el contexto latinoamericano, y sus diferencias con otros contextos.

En primer término, si se acepta que la figura del ciudadano es la del participante por excelencia, debe recordarse que en la región la ciudadanía es la excepción y no la norma.

En segundo término, al mostrar los elementos cognoscitivos, afectivos y normativos inherentes a la participación, permite despejar las situaciones polares de no participación que, en general, sólo son relaciones de mando-obediencia. Sin embargo, en los procesos sociales reales resulta a menudo difícil distinguir la participación genuina de la pseudoparticipación. La experiencia latinoamericana es pródiga en paradojas y situaciones en las cuales los vectores sociales resultantes de fuerzas contradictorias muestran un carácter híbrido.

Fundamentalmente, la dificultad de aprehensión de la participación en la experiencia latinoamericana obedece, por un lado, al carácter excepcional del principio democrático como base de legitimación del ejercicio del poder político, y al hecho de que en regímenes no-democráticos de carácter populista ha existido una movilización difícilmente distinguible de procesos sociales de genuina participación

EP/new

(1-51028)

popular. <sup>2/</sup> Por otro lado, la secular desigualdad social del continente, implica la existencia de masas de súbditos que viven en condiciones de exclusión social (marginalidad, pobreza crítica, dominación extrema, etc.). Pero ocurre con frecuencia que las necesidades sentidas por los excluidos pueden ser simplemente fútiles, por lo que sus reivindicaciones y demandas no conducen a modificar las condiciones sociales generadoras de su propia exclusión. Ello conduce a afirmar, de manera explícita o implícita, que tal modificación requiere la acción de un agente externo, con lo que surge inevitablemente una tensión entre la espontaneidad y la conducción externa.

El proceso de participación puede ser suscitado o provocado (Meister, 1971, p. 20), quien afirma que en tales casos "la asociación se forma como medio de integrar a los individuos en un proyecto más amplio (un plan nacional de desarrollo, por ejemplo) o como medio de hacerles participar en actividades que los animadores, exteriores a ese grupo, juzgan deseables (como en ciertas instituciones de servicio social). Con todo, la inducción externa puede implicar, como se verá más adelante, o un proceso de movilización o un proceso de manipulación. Teniendo en cuenta este dilema se ha propuesto distinguir entre las necesidades sentidas por la población: "Es preciso diferenciarlas en cuanto a su capacidad de producir consecuencias secundarias que conduzcan al desarrollo o de obviar otras necesidades de

---

<sup>2/</sup> Como se ha señalado: "Así ha ocurrido en los regímenes populistas civiles y militares que franquearon el acceso de las masas al control de medios de producción y redistribuyeron ingresos, mientras que restringían la participación política a límites extremos". Son varios los casos de regímenes que, al menos en alguna época de su desarrollo, constituyeron "una especie sui generis de corporativismo progresista". Véase CEPAL, 1982, pp. 8 y 9.

mayor alcance, hasta entonces latentes o 'larvadas'. El hecho es que entre las necesidades sentidas hay varias que, una vez satisfechas, pueden llegar incluso a reducir la urgencia del cambio" (Van Niekerk, 1974, p. 147).

En síntesis, esboza una estrategia que modifique "los criterios de selección de la unidad de base, como módulo social de operación" para el agente movilizador. Y agrega: "De lo que se trata ahora, especialmente a nivel urbano, es ampliar este criterio horizontal (el habitat segregado ecológicamente), para poder dar cabida a la significación asociativa de la función social, que como se dijo se entrecruza con el criterio anterior en el sentido vertical" (Van Niekerk, 1974, p. 181-182).

Surgirían entonces, según esta perspectiva, umbrales estratégicos de desarrollo autosostenido, a partir de necesidades sentidas, que provocan una ampliación constante del horizonte de reivindicaciones reales, soportadas las nuevas demandas por el propio grupo movilizado.

Sea como fuere, todas las propuestas implican distinguir entre la verdadera y la pseudoparticipación, teniendo en cuenta que necesariamente existirá un agente externo al grupo cuya participación se quiere promover. De ahí que sea útil precisar analíticamente las situaciones típicas o polares de movilización, manipulación y liderazgo sociales.

"Movilización social" es la acción colectiva que resulta inducida por agentes externos movilizadores, los que han planteado explícitamente la motivación y los propósitos de esa acción colectiva que proponen y han conseguido que el grupo movilizado los haga suyos. A diferencia de la participación este tipo de acción colectiva no tiene carácter permanente; suele obedecer a propósitos determinados o se inserta, como instrumento de lucha, en un

EP/new

(I-51029)

proceso de confrontación social. La movilización así definida tampoco responde, propiamente, a una decisión colectiva formal ni requiere que exista un grado apreciable de organización previa, aunque respecto de estos puntos la diferencia entre ambos conceptos puede ser más bien de matiz.

La manipulación es un proceso de acción colectiva inducida por agentes externos que no revelan sus motivaciones ni sus fines al grupo cuya adhesión procuran lograr. La relación resultante es instrumentalizadora, generando un proceso de pseudomovilización o de falsa participación.

En la realidad, las distinciones no son fáciles. Desde luego, una movilización producida por vía de manipulación no es menos real en su expresión concreta y en sus consecuencias. Mayor significación tiene el hecho de que las motivaciones, fines y la identificación de los medios legítimos para la acción colectiva pueden ser materia de persuasión, sin que los grupos implicados perciban que no han ejercido su libre voluntad. La tecnología contemporánea de comunicación masiva ha conducido una formidable capacidad manipuladora.

El problema se torna aún más complejo por cuanto aún la acción colectiva participativa más genuina responderá siempre a factores emotivos y, en particular, al poder de convicción, a la capacidad persuasiva de los líderes. Hay así una doble dificultad. Por una parte, cuanto mayor sea la intensidad y el impacto del liderazgo, menor será la contribución efectiva de la participación del resto del grupo, lo que configura un dilema de difícil solución entre un compromiso participativo máximo y la fuerza del liderazgo necesario. Más difícil aún suele ser distinguir entre liderazgo y manipulación. En estricta verdad, para imponer

EP/new

(I-51029)

sus propias posiciones al grupo u organización en que coparticipa, todo líder recurre, en alguna medida, a la manipulación. Debido al problema que plantea la inevitable tensión entre participación y liderazgo (que puede verse acentuada por las desigualdades socioeconómicas existentes en el seno del colectivo participante) cabría concluir que la manipulación es un caso de participación deformada aunque se trate de fenómenos que se sitúan en planos diferentes.

Con todo, la participación, la manipulación y la acción espontánea comparten una orientación eminentemente activa que se diferencia de la actitud, quizás más generalizada, del "goce acquiescente" (Flisfisch, 1980), de los productos de la acción pública. Cabría añadir que los usuarios de tales servicios generalmente deben hacer determinadas cosas para acceder a ellos, acciones que carecen de los atributos de la participación.

b). Los niveles de participación y la afinidad electiva entre modalidades de participación y regímenes políticos

En verdad, es preciso distinguir entre niveles de participación. Lo propiamente político se refiere a decisiones que comprometen el destino de la colectividad en su conjunto; que tienen "alcance histórico", según expresión de Guerra. Se trata de procesos que determinan el orden público (político, social y económico) y que corresponden a lo que, en ocasiones, se ha llamado macroparticipación. En este plano se invoca el interés general y otros valores siendo determinante la estructura global de poder de la sociedad. Este es el mundo de lo específicamente político (politics).

EP/new  
(I-51029)

En un plano intermedio, la participación tiene por objeto las políticas públicas (policies) de alcance sectorial o regional, que si bien afectan a amplios conglomerados, no comprometen la sustancia del régimen político. Así, educación, salud y vivienda, entre otras, son ejemplos característicos de materias susceptibles de diversos grados de participación ciudadana.

Por último, existen múltiples materias más cercanas al destino cotidiano de los individuos y los grupos pequeños, que dan lugar a fenómenos micro participativos, como la llamada "democracy at the grass roots". Aquí, las decisiones siguen siendo políticas pero, si bien estarán influidas por los procesos nacionales, no ejercerán una gravitación recíproca sobre el devenir político de la comunidad global.

Las formas y el alcance posible de la macroparticipación depende directamente de la naturaleza del régimen político imperante. Sólo existe de manera muy parcial o deformada en situaciones no democráticas. Para su realización, la participación de nivel intermedio y la de base requieren cierto grado de descentralización del proceso de toma de decisiones. Puede existir un alto grado de centralización tanto en una democracia política como en un régimen autoritario, en tanto que también es posible concebir ámbitos de decisión descentralizados en sistemas no-democráticos.

Esta distinción de planos en que puede darse la participación es una herramienta conceptual útil aun cuando, en la realidad, se influyan recíprocamente. Así, las políticas públicas modifican el orden político y éste a su vez, las condiciona y determina. El proyecto político dominante determina la ideología, los mecanismos y los niveles de participación vigentes en la sociedad en un momento determinado.

EP/new

(I-51029)

Además: "Si visualizamos el ámbito institucional del Estado como una privilegiada arena del conflicto político, donde pugnan por prevalecer intereses contrapuestos y se derimen cuestiones socialmente problematizadas, concluiremos que su fisonomía y composición no pueden ser sino un producto histórico, un 'resumen' oficial de la sociedad civil. Es decir, la naturaleza de su aparato productivo resulta afectada por las vicisitudes de esa permanente lucha intraburocrática, expresión a su vez de otros enfrentamientos sociales" (Oszlak, 1980, p. 16).

Son obvias y conocidas las afinidades electivas entre las modalidades de participación y los regímenes políticos stricto sensu, es decir, los mecanismos de traducción institucional del principio de legitimidad.

Así, la participación política es decisiva en los regímenes democráticos y menor, en los autoritarios. Una verdadera tipología supondría, obviamente, una concepción más amplia del régimen político, según niveles, estilos y procesos de desarrollo, distinguiendo diversos subtipos de regímenes democráticos y autoritarios e introduciendo la necesaria historicidad, todo lo que permitiría dar cuenta de la preferencia que ciertos regímenes autoritarios desmovilizadores han mostrado por la participación corporativa.

### 3. La estructura de oportunidades de participación

#### a) Las oportunidades de participación

Las ideologías de participación no siempre tienen en cuenta las restricciones que limitan o imposibilitan a ésta en las diversas estructuras de la sociedad. Tal omisión es frecuente en la retórica política y también,

EP/new

(I-51029)

como se verá más adelante, las ideologías tecnocráticas del desarrollo, que suplementan los planes y programas con frases consabidas acerca de la participación popular.

Un enfoque consistente acerca de la participación requiere evaluar sus posibilidades en una sociedad dada en un momento histórico determinado. Como se ha señalado: "la estructura de oportunidades depende, en primer término, de los tipos de acción colectiva y de organización social que efectivamente se desarrollen en la sociedad. El sistema resultante depende, también, de una diversidad de variables tales como la estructura social y las relaciones sociales prevalecientes, así como de los niveles educativos y otros factores de tipo cultural que resultan determinantes en el comportamiento individual" (Boeninger, p. 15).

Cuanto mayores sean las restricciones a la libre creación y funcionamiento de asociaciones de diversa forma y al establecimiento de un "tejido social" de organizaciones de variada vocación, más menguadas serán las posibilidades de participación social amplia. Unas pocas estructuras participativas funcional y territorialmente aisladas no parecen constituir una base suficiente para un desarrollo dinámico de la participación. Se requiere un núcleo mínimo de sustentación como condición de posibilidad de una expansión autónoma basada en el impulso creativo de la sociedad.

Por ello, la estructura de oportunidades de participación es afectada negativamente por cualquier género de prohibiciones y restricciones que limiten el libre desarrollo y la consolidación de una red de organizaciones sociales y de escenarios o instancias de acción y decisión colectivas.

EP/new

(I-51029)

b) La ampliación de la estructura de oportunidades

Dada una estructura de oportunidades, ¿cómo puede expandirse la participación? En primer lugar existe una potencialidad de crecimiento en función del grado de elasticidad del sistema, o sea, de la medida en que aumentan las oportunidades ante una mayor demanda por participación. La participación electoral es un ejemplo clásico de alta elasticidad potencial. Sería necesario examinar en cada caso particular tanto las limitaciones "naturales" como las que provengan de restricciones normativas o de comportamiento.

Así, el estudio de las posibilidades de expansión de las oportunidades existentes es fundamental. Al respecto se ha sugerido que ello puede ocurrir en alguna de las formas siguientes:

1. Por extensión de los derechos existentes.
2. Por creación de nuevos derechos.
3. Por transferencia de decisiones del ámbito público al privado.
4. Por transferencia de decisiones de una instancia a otra, dentro del ámbito público.

Las dos primeras categorías se explican por sí solas y constituyen la fuente principal de enriquecimiento de las formas y participación en sociedades que viven procesos de democratización o liberación.

La transferencia de decisiones a que se alude significa que ciertas materias que venían tratándose por decisión o norma burocrática, o que quedaban entregadas a los órganos convencionales del sistema político, pasan a resolverse en escenarios propios de la sociedad civil

EP/new

(I-51029)

y con participación de agentes sociales anteriormente excluidos, definiéndose en instancias que si bien tienen carácter público, no son estatales o configuran el acceso de sectores de la sociedad civil a organismos estatales.

El nivel y la forma de aprovechamiento de las oportunidades existentes de participación es función de la potencialidad participativa del sistema vigente y de los comportamientos que tal estructura induce en los individuos y grupos sociales que la componen. Desde luego, la estructura de oportunidades consiste en un conjunto de derechos, normas, restricciones, instancias y reglas de decisión, definición de quiénes son admitidos a participar e indicación de las cuestiones que se consideran como objeto legítimo de la actividad participativa. Tal estructura no es neutral: favorece ciertos fines, privilegia determinados medios, e induce algunas motivaciones y actitudes más que otras. En definitiva, reflejará el sistema político vigente y corresponderá a la ideología predominante.

Los sesgos propios de la estructura de oportunidades configuran las opciones individuales y de grupo y contribuyen a determinar las tasas efectivas de participación. Por lo general, parece existir cierta correlación positiva entre situación económico-social y niveles de participación, la que puede ser acentuada o corregida según las características que asuma el sistema de oportunidades establecido. Así, "se desprende en general que la democratización de la distribución del ingreso depende de la democratización de la sociedad. Esto parece tautológico y en alguna medida lo es. También se afirma que hay una

EP/new

(I-51029)

alta asociación entre poder e ingreso. En otros términos y en un nivel más concreto, se sostiene que para alcanzar un tipo de concentración mesocrática del ingreso y consolidarla, son requisitos necesarios la ampliación del juego político, con más actores y participantes y una organización política especializada liderada por una clase política y orientada por un mercado ideológico más abierto y pluralista, en que el régimen político y la dominación se legitimen principalmente mediante el consenso popular. Cuando se dan estas condiciones políticas, es inevitable que la distribución del ingreso se haga más progresiva" (Graciarena, 1976, p. 237).

Esta asociación entre poder e ingreso y entre democratización de la sociedad y distribución del ingreso muestra el carácter clave de la variable participación. Otros estudios con una cobertura mayor de casos nacionales confirman los asertos anteriores (Huntington, 1976).

Por cierto, "hay una cantidad de otros factores importantes" que inciden en los niveles de participación, por ejemplo, "el tamaño y la distribución espacial de la población, la regionalización de las actividades económicas y sociales, el perfil productivo y el nivel tecnológico, la estructura ocupacional, el ingreso medio del país, la escolaridad media y la experiencia organizativa de los asalariados y las remuneraciones del trabajo" (Graciarena, 1976). Con razón, en un Seminario Internacional reciente sobre el tema, se enfatizó que "la participación popular es un fenómeno histórico" (Naciones Unidas, 1982, p. 6), ya que la gravitación específica de las numerosas variables que en su conjunto configuran el nivel efectivo de participación social en el desarrollo, varían de país a país, y aun en diferentes épocas del mismo país.

## C. LA PARTICIPACION EN EL MUNICIPIO DEMOCRATICO

### 1. La demanda de participación comunal

Podría generalizarse a la región latinoamericana este aserto: "En España, en este momento, el paso previo a cualquier renovación municipal es alcanzar en los ayuntamientos una democracia representativa". (Las Heras - Cartagena 1979, pp. 99). Se trata de una condición necesaria, pero no suficiente. La renovación del poder local o su modernización, exigen superar "un cuadro patológico", caracterizado por varios síndromes negativos (De Mello, 1983). 3/

El principio fundamental de renovación municipal propuesto por la unanimidad de los autores radica en un fortalecimiento de la participación.

Así, para los autores españoles antes citados: "El ayuntamiento sin representatividad y de espaldas a la población debe ser sustituido por otro, abierto a las iniciativas, urgencias, necesidades y problemas de los ciudadanos. Hay que cambiar la imagen (y la realidad del ayuntamiento-control por la del ayuntamiento-servicio, que ya no es una mediatización burocrática, sino un canal efectivo para la resolución de las necesidades vecinales. Esta apertura se logra a través de información continua y directa a la población y estableciendo cauces para que ésta tenga fácil acceso en sus demandas y proposiciones". (De Mello, 1983).

Esta misma perspectiva es asumida en otro trabajo: "Si desde el punto de vista del aparato estatal el municipio es importante, lo es más aún, tal vez, desde la perspectiva

---

3/ Según dicho autor los síndromes negativos son: centralismo, anacronismo, fraccionamiento del poder, inestabilidad administrativa, simetría, planificación unívoca, desmunicipalización, abdicación, dependencia financiera y control (De Mello, 1983 p. 190).

de la comunidad. En caso de que sea realmente abierto a la participación de la comunidad, y no una mera extensión del poder central o una instancia sólo burocrática, se produce una situación en que la comunidad pasa a administrarse a si misma, sin que ello implique pugna con el propósito unificador de toda administración pública. De este modo, se satisface una necesidad básica que de alguna manera atraviesa a todas las demás - la participación en el desarrollo - y se crean las condiciones para que ciertos problemas o necesidades, eminentemente locales o particulares, sean abordados y resueltos con mayor racionalidad económica y social que en un contexto de centralización o concentración de las funciones públicas. "Los autores sostienen que la denominada estrategia orientada a las necesidades básicas (S.N.B.) definida como "un (ordenamiento) de las políticas económicas, sociales e institucionales" en función de "los objetivos finales permanentes, que son justamente el mejoramiento de la calidad de la vida de la población en una serie de aspectos perfectamente identificados y mensurables: salud, vivienda, alimentación, educación, vestuario, medio ambiente, etc.", tiene su marco más adecuado a escala municipal". (Tomić y González, 1983).

Un conjunto de autores peruanos, concluye su análisis de las experiencias de los "pueblos jóvenes" en Lima Metropolitana, de este modo:

"Los pobladores han procurado resolver, sacando el máximo provecho de los escasos recursos disponibles, los problemas relacionados con vivienda, salud, educación y subsidios básicos. Ello ha encontrado obstáculos insalvables en la prescindencia del Estado en la materia. Las organizaciones de pobladores han demostrado conocer con precisión cuales son sus necesidades prioritarias y sus opciones en este sentido, que no siempre han coincidido con los planes o instrumentos de acción de los organismos oficiales.

No puede implementarse una política alternativa urbana que mejore realmente la calidad de vida sin una discusión lo más amplia posible en niveles de participación y democrática en su procesamiento. Ello pasa por una distribución de recursos hacia las municipalidades que contempla la situación de los distritos de población con menores ingresos y el afianzamiento tanto del poder local como de las organizaciones de pobladores". (Calderón et. al. 1981, pp. 72-73). En rigor, es imposible hipotetizar la existencia generalizada de una demanda por participación comunal. Lo que es real es que existe, en amplias áreas de la región, la necesidad de aumentar la participación con vistas a satisfacer las necesidades sociales apremiantes.

## 2. La participación en el Municipio democrático

Es obvio que la idea de un gobierno comunal implica alguna modalidad de participación ciudadana. Más aún, se podría argüir que las experiencias históricas más antiguas de participación están vinculadas a la historia de los cabildos, ayuntamientos o municipios. No corresponde a este documento analizar la historia iberoamericana de la participación comunal y sus avatares que describen, en diferentes épocas, avances y retrocesos en las concepciones prevaletientes de participación.

La modalidad específica de inserción del gobierno comunal en el Estado concebido como un sistema global y complejo de decisiones se puede apreciar por un "esquema continuo que se mueve desde la centralización hasta la autonomía". "Los límites externos del continuo son la centralización y la autonomía que siempre deben estar mezclados para configurar la inserción". Así, "una centralización total refleja que el nivel inferior es una oficina desconcentrada del nivel superior que en ningún caso

podría denominarse gobierno local" y "una autonomía total estaría señalando la independencia política de ambas instancias, lo que indicaría la existencia de Estados nacionales soberanos no subordinados entre sí" (Varas 1984, p. 119).

Como se anotó, anteriormente, la centralización suele acompañarse de modalidades de desconcentración, como técnica para transferir recursos del Gobierno Central a una agencia local jerárquicamente subordinada a la instancia superior y con un margen muy limitado de iniciativa. En definitiva, se trata de un servicio público de nivel local. Naturalmente, en su esfera propia de provisión de bienes y servicios, tal agencia comunal puede contar con el apoyo o la aquiescencia de la población o aun puede suscitar modalidades limitadas de activación social entre los usuarios o beneficiarios de los servicios públicos. Con todo, ningún servicio municipal, por más apoyo que reciba de sus usuarios, puede definirse como un verdadero gobierno comunal.

Lo que determina al gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real atiende al origen de su mandato por elección popular. Ni el contenido restringido de la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior menoscaban su carácter de gobierno comunal elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal, la participación reducida, la apatía ciudadana, o el abstencionismo electoral aunque, obviamente, todos aquellos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático.

En breve, deben distinguirse claramente servicios y gobiernos comunales y la clave para separarlos radica en la participación ciudadana.

Sin embargo, la teoría y la práctica del Municipio democrático suponen una constelación de actores y mecanismos consagrados. En primer término, la existencia de partidos políticos y, por tanto, de opciones plurales para los cargos comunales de elección popular, con su consiguiente participación política a través de modalidades organizacionales. La lucha política partidista suele acarrear una pérdida de credibilidad en dichos canales, al menos, en el nivel comunal. Es muy frecuente encontrar alegatos en favor de la despolitización de la vida comunal y tendencias que alientan modalidades más corporativas o que acentúan un papel más protagónico a las organizaciones sociales de base. Se pretende "despolitizar" las elecciones comunales a través de mecanismos de reemplazo de los partidos por organizaciones territoriales de vecinos y de organizaciones corporativas. En rigor, es absurdo desde una perspectiva democrática antagonizar la sociedad civil con la sociedad política. Por el contrario, si se pretende la autonomía de la sociedad civil y la diversificación y fortalecimiento de los grupos que la componen se requiere un sistema de partidos dotado de un sólido enraizamiento desde el nivel comunal. En la práctica, los alegatos moralizantes en favor de la despolitización de la vida comunal, en ocasiones alentados por los propios vicios partidistas, están condenados al fracaso o, a lo más, a servir de argumento a los partidarios de regímenes autoritarios. La participación electoral es la forma primaria de participación política y de participación en general.

Otra modalidad ingenua de concebir la política municipal es pretender vigorizarla sin modalidades de aprendizaje colectivo e individual de la participación y la gestión públicas. De hecho, cada sistema político define canales para la carrera política,

los que a menudo, como es lógico, se inician en la esfera municipal. El verdadero problema de la carrera política se relaciona a la importancia del municipio. Este debería ser no sólo etapa inicial de la carrera política, sino también un ámbito que concite el interés y la motivación permanente de los políticos, en especial de aquéllos que dispongan de la mayor experiencia y prestigio en la gestión pública para fortalecer el ejercicio de sus órganos unipersonales y colegiados. Para alcanzar ese objetivo se requiere dotarlo de competencias y recursos de importancia. El mismo razonamiento vale para el aprendizaje de la gestión y la participación colectiva con sus exigencias, como se mencionará más adelante, de nuevos canales institucionales de participación comunal.

Otra realidad de la constelación democrática es la existencia de un subsistema de gobierno local en el sistema de gobierno nacional y ambos provistos del mismo título de legitimidad popular. No se trata sólo del respeto al límite en la esfera de sus competencias, sino de la realidad comprobable que ambos gobiernos tienen, aun cuando puedan tener orientaciones políticas divergentes y hasta diametralmente opuestas.

Esta realidad es consustancial al régimen democrático, como un orden político que distribuye el poder. Al respecto un analista peruano argumenta: "Que de lo que se trata, quizás, es de asimilar un concepto harto conocido, pero no por ello suficientemente comprendido: que todo sistema político que pretenda declararse democrático debe partir de la idea de que su oferta comparativamente diferencial respecto a otros sistemas es la posibilidad de fragmentar el poder en cuotas y competencias atribuibles a instancias y niveles diferenciados, y aunque ello suponga su ejercicio simultáneo por parte de agentes políticos de signo diferenciado, plural y hasta eventualmente contrapuesto,

por cuanto ello constituye una garantía efectiva de que su uso no puede concentrarse en uno o en pocos individuos. Que esa fragmentación y distribución del poder no sólo debe ser posible, sino deseable, aunque ello pudiera considerarse, según la estrechez de ciertos criterios, "ineficiente" (Bustamante 1983, pp. 12-13).

Además para el proceso democrático de formación de la política pública espacial es fundamental el reconocimiento de que, ya sea en la fase de formulación y especialmente en su ejecución, caben diversas modalidades de acción. Un mismo conjunto de normas puede determinar diversas formas de gestión, variados énfasis en la acción pública y distintas modalidades de participación social de los ciudadanos. La conducción y el liderazgo comunal pueden concitar diversos grados de adhesión y apoyo a la política pública y formas de movilización social singulares, de acuerdo a las necesidades y percepciones de la comunidad. Por ello, en la política pública social, la ejecución a través de gobiernos comunales determina, en principio, una ruptura de la homogenización de los servicios ofrecidos. Se trata de un efecto previsible de consecuencias virtuosas y perversas, según las características del nivel de desarrollo comunal, sus recursos y necesidades sentidas.

Asimismo, las posiciones de los participantes en la elaboración y la ejecución de la política social pueden ser afectadas por la descentralización. Los intereses corporativos de los grupos participantes (usuarios-participantes y oferentes-participantes) pueden ser contradictorios. Ello ha ocurrido en la experiencia chilena del traspaso a los municipios del sistema escolar básico. Es posible que la investigación de otros casos nacionales y de otras políticas públicas muestre similares contradicciones de intereses.

En suma, la participación comunal en la elaboración y ejecución de la política social modifica las ventajas o expectativas de la anterior estructura de oportunidades de participación.

3. Los cambios en la estructura de oportunidades de la participación comunal

Paradójicamente, en América Latina, hasta una época reciente, se cambiaban más las constituciones que las leyes municipales, aquéllas que definen las estructuras de oportunidades para la participación ciudadana.

Se mencionarán a continuación algunas modalidades de transformación para la estructura de oportunidades en la participación comunal. Algunas de ellas están en ejecución, otras son innovaciones sugeridas y todas están sujetas a controversias técnicas y políticas. Obviamente, la mención que se hará a continuación no pretende ser una nómina taxativa de cambios en la estructura de oportunidades.

a) La necesidad de múltiples tipos de municipios

La centralización implica un control normativo y estandarizado de la organización municipal. "La tendencia isomórfica que se deriva de la institucionalidad otorgada se refiere a que, dado este acento legalista, los sistemas municipales nacionales adoptan las mismas estructuras político-administrativas en todas las localidades del país. Se crea una especie de municipalidades-tipo que debe cumplir los mismos objetivos en diferentes lugares. Esto tiende a facilitar la creación e implementación de nuevas municipalidades, así como la evaluación de sus logros, por la fácil comparabilidad que se produce. Y, agrega "como aspecto negativo se produce el hecho de que en

determinados lugares, con necesidades y problemas específicos, la estructura político administrativa que se debe aplicar como ser gobierno local no sea la más adecuada o pueda incluso, transformarse en un problema, más que en instrumento de solución" (Varas, 1984).

En relación con las oportunidades de participación, el tipo único de municipio es un gran obstáculo institucional. Difícilmente, esta institución-tipo puede servir a los múltiples fines de la participación, situada como está históricamente en contextos sociales tan diversos. Son obvias las diferencias entre las necesidades de los gobiernos rurales y urbanos; entre éstos existen los metropolitanos y otros subtipos. Caben similares diferencias entre los rurales. No es ésta la ocasión de ofrecer tipologías de municipios con el fin de facilitar la participación. Probablemente, cada sistema nacional requerirá una tipología ad-hoc. Lo que interesa recalcar es que uno de los criterios para construir tales tipologías debe ser la necesidad de contar con las poblaciones para llevar adelante las políticas sociales que satisfagan sus necesidades reales y sentidas.

b) La elección del alcalde por elección popular

El supuesto de esta innovación es plebiscitar el liderazgo comunal y su programa de acción vinculante. De este modo, la comunidad podría conocer las diferentes opciones ante las cuales debe definirse en la elección popular. Asimismo, se supone que la figura de un Presidente a nivel comunal está socializada en países con regímenes políticos con marcado predominio presidencialista. Con todo, esta proposición ha provocado controversias en Colombia (Botero y Jaramillo: 1983).

c) La introducción de la consulta obligatoria

Trata que la propia comunidad efectúe la evaluación de proyectos de inversión, optando entre dos o más presentados por las autoridades políticas, con sus respectivos fundamentos técnicos.

Además, tales consultas podrían significar la introducción del criterio de discriminación positiva a favor de poblaciones o segmentos de población con necesidades básicas insatisfechas y cuyo único recurso efectivo es su gravitación numérica. De este modo, la discriminación positiva dejaría de ser una mera recomendación tecnocrática y se convertiría en un criterio para optar en elecciones democráticas.

d) La institucionalización de canales de participación para las diferentes decisiones comunales

La teoría y las experiencias latinoamericanas permiten un despliegue de instituciones participativas para las diferentes decisiones comunales. Por de pronto, la participación puede ser obligatoria o vinculante o meramente consultiva. A su vez, las instituciones pueden ser de carácter exclusivamente territorial o corporativo y una combinación mixta de origen territorial y corporativo: las juntas de vecinos o pobladores son las organizaciones territoriales por excelencia; los sindicatos, gremios y asociaciones patronales, las típicamente corporativas.

Los intereses de origen territorial o corporativo no agotan la vasta gama de organizaciones sociales con orientaciones muy diversas que pueden tener cabida en el proceso decisonal comunal. En torno a motivaciones culturales, artísticas, ecológicas, deportivas, etc. surgen, se fortalecen o decaen los más diversos tipos de organizaciones. Todas o algunas de ellas pueden tener un papel reconocido en la decisión comunal referida a materias ligadas a sus específicos campos de actividad,

e) La ejecución de programas sociales

En rigor, la ejecución es la etapa final del proceso decisonal. Sin embargo, se menciona la ejecución por separado porque ella puede implicar el traspaso de recursos a las propias

organizaciones encargadas de ejecutar los proyectos. Las transferencias y subsidios suelen ser un suplemento a los recursos propios de las organizaciones y éstos pueden consistir en trabajo, ahorro o equipos de producción.

f) La administración de servicios comunales

La prestación continua de servicios comunales puede ser encargada a organizaciones sociales de carácter voluntario. Ello ocurre con frecuencia en las prestaciones selectivas a poblaciones-objetivo muy específicas: grupos de niños desnutridos, hogares de ancianos, centros de recuperación de minusválidos, etc. También pueden otorgarse la administración de ciertos bienes y equipos comunales a organizaciones sociales de asociación voluntaria. Es el caso de administración de construcciones deportivas, salas de cine, teatros, etc.

g) La creación y promoción de empresas productivas

En la creación o promoción de empresas de producción de bienes y servicios, los objetivos económicos y sociales perseguidos (satisfacción de necesidades y especialmente la creación de nuevos empleos) exigen para su prosecución una exigencia de eficacia en el proceso productivo (similar requisito se plantea a los servicios públicos municipales).

D. EL ENFOQUE COMUNAL INTERSECTORIAL

1. La crítica a la modalidad centralizada de coordinación  
burocrática intersectorial

Como es sabido, la expansión del desarrollo social latinoamericano, en especial desde la postguerra, ha seguido una matriz centralizadora, esto es, el empleo de grandes conglomerados burocráticos de carácter nacional para ampliar la cobertura de las prestaciones sociales .

Esta modalidad de desarrollo social ha tenido éxitos indudables en la expansión de la oferta de servicios. Sin embargo, según algunos, esta matriz centralizadora y burocrática, habría iniciado su fase de rendimientos decrecientes y, por tanto, requeriría una profunda revisión. El meollo de la crítica a la política centralizada radica en su tendencia permanente a la fragmentación sectorial con la consiguiente desaparición o, al menos, el profundo monoscabo de un enfoque unificado de lo social como una totalidad. Tres órdenes de problemas singularizan el cuadro de fragmentación sectorial del campo social, restringiendo su capacidad de operación unitaria: la naturaleza y gravitación de las prestaciones sociales en la política social, el acceso a los bienes y servicios otorgados administrativamente y la autoridad y la articulación del campo social. Dos órdenes de problemas son constitutivos de la política social, sea ella centralizada o descentralizada: las prestaciones sociales requieren burocracias permanentes y la asignación de tales bienes y servicios determina que el acceso, el lugar de encuentro entre la oferta burocrática y la demanda de los grupos sociales, es siempre problemático ya que los criterios de racionamiento pueden ser y son en la mayoría de los casos de tipo particularista o clientelístico.

En efecto, las prestaciones más "cara a cara" entre funcionarios y ciudadanos pueden, en principio, aligerar la inercia de los tradicionales trámites burocráticos, o pueden significar el

(I/51030)

EP/cg

predominio de lo que se ha llamado "tiranías locales", es decir, la discrecionalidad más completa por parte de los funcionarios en el cumplimiento de las tareas de otorgamiento de servicios.

Sin embargo, la descentralización representa una modalidad que podría eventualmente superar la desarticulación burocrática del campo social. En otros términos, la comuna podría ser un ámbito de integración de la política social, a través de servicios sociales más o menos unificados. Aquí reside la promesa de esta modalidad descentralizada de prestaciones sociales ante el fracaso de la solución habitual de creación de comités para coordinar la acción de los entes burocráticos. Tales comités, de práctica administrativa habitual, se convierten en instancias de negociación, donde las burocracias sociales defienden sus intereses y en que el vector resultante de las deliberaciones es o puede ser un compromiso interburocrático. Este arreglo puede reflejar más la gravitación o influencia política de un sector burocrático que una decisión fundada en razones sustantivas y técnicas. Se agrega a la crítica anterior de los comités, la cuestión de las prioridades. En efecto, la fragmentación sectorial acentúa la tendencia a las prioridades horizontales, en que siendo todo prioritario, en rigor, se consagran como actuales las prioridades prevalecientes antes del nuevo plan o estrategia social. En la práctica, ello implica la mantención de los porcentajes relativos asignados a los sectores (con sus respectivos subsectores y programas) en el proceso anual de presupuestación.

Se reclama, entonces, autoridad efectiva para dirigir el campo social. La figura de un ministro coordinador y dotado de poder real de decisión soluciona todos los problemas derivados de la intersectorialidad burocrática. De hecho tal solución puede acelerar las negociaciones burocráticas y puede significar la adopción de criterios y opciones más rotundas. Sin embargo,

(I/51030)  
EP/cg

siempre subsistirá un margen de incertidumbre técnica, como se mencionará más adelante, abierta por la propia naturaleza de los efectos recíprocos de los sectores sociales, es decir la intersectorialidad como resultante global de las acciones específicas de cada sector encargado de una parte de lo social.

La anterior descripción de problemas y los ensayos de solución describen un círculo vicioso, que determina sólo posibles correcciones de funcionamiento. En definitiva, se trata de problemas inherentes a un Estado productor y distribuidor de servicios llamados sociales, cuyos usuarios o beneficiarios se conciben como constituyendo una gran masa atomizada de individuos - o, en el mejor de los casos, de unidades sociales "básicas"; hogares, familias - en situaciones definidas por atributos que se imputan a esos mismos individuos.

En esta concepción, no sólo el Estado es una reificación - lo que aparece claro en la noción formal y funcionalista sobre la que se apoya el modelo - sino que su actividad en cuanto agentes del gasto social y los propios beneficiarios de ese gasto están también reificados. No obstante, hay una visión alternativa, que consiste en concebir la actividad estatal de planificación social como nucleada, no en torno al servicio o prestación social como unidad teórica básica, sino alrededor de la generación de fenómenos de conservación, transformación y creación de tipos de relaciones sociales (o modalidades de organización social) (Flisfisch, Franco y Palma, 1984).

Sin embargo, para concebir la emergencia de otro paradigma de planificación social, de acción social unificada y dinámica y de ejecución participativa, es imprescindible enfrentar las cuestiones derivadas del espacio político y burocrático de la decisión.

(T/51030)  
EP/cg

## 2. La intersectorialidad

### a) Concepto

El concepto de intersectorialidad ha representado no sólo un cuestionamiento conceptual a las políticas sociales, sino una pauta de acción para su implementación. Se habla así de "acción intersectorial" o de "desarrollo intersectorial definido como el juego más amplio de relaciones entre los distintos sectores económicos y sociales" o el "proceso en que los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de cada sector se consideran según sus repercusiones y efectos en los objetivos, las estrategias, las actividades y los recursos de los demás sectores" (OPS/OMS: IMPLAN 7, 12).

Desde el punto de vista conceptual, la intersectorialidad supera la noción segmentada en la formulación de las políticas sociales y en la institucionalidad dispuesta para el proceso de decisión. Cuestiona la estructura administrativa caracterizada por los ministerios de cada sector, los mecanismos de asignación de recursos según la modalidad de ítems o partidas sectoriales y fundamenta un criterio integrado de la planificación social.

Desde la perspectiva operativa de las políticas, la intersectorialidad no sólo afecta la estructura horizontal de toma de decisiones o la relación entre ministerios, por ejemplo, sino la dimensión vertical, especialmente lo relativo a proyectos o programas sociales en el plano local.

Especialmente relevante es la experiencia local de la vinculación entre salud, educación y políticas agrícolas o de desarrollo rural. Las interrelaciones con sectores como seguridad social o vivienda, tienen lugar en niveles más bien macroeconómicos situados en escala nacional.

EP/new

(I-51030)

Un reciente trabajo (Lipton/de Kadt, 1985) destaca que mientras más "local" es el nivel de atención "mayor es la debilidad de los análisis y más problemáticos los contactos intersectoriales". Si se contrasta esta afirmación con lo que se señalara sobre la necesidad ineludible de abordar intersectorialmente sus problemas regionales y locales, puede percibirse la complejidad de la intersectorialidad en el nivel local o subnacional.

La dimensión operativa de la intersectorialidad elude un problema difícil de superar, situado en el marco de la estructura institucional. El consiste en la rigidez del sistema de atribuciones formales, extendida en lo vertical en el ámbito de la cultura política centralista y parcelada en lo horizontal. En el nivel operativo se produce una acción intersectorial "de facto", obligada por las restricciones de recursos materiales y humanos, pero, fundamentalmente, porque la realidad de los problemas sociales no permite distinciones sectoriales. Si se piensa en la problemática nutricional y alimentaria, por ejemplo, se aprecia una vasta interrelación intersectorial (salud, educación y especialmente las políticas macroeconómicas: sector externo, agricultura, planificación, etc.) y una enorme variación de especificidades regionales y locales. No existe otra vía para afrontar tales problemas que a través de políticas intersectoriales que no sólo involucran coordinación institucional sino integración práctica de conceptos y recursos. Ello puede lograrse, sobre todo, mediante un gran poder de adaptación de las autoridades y funcionarios regionales o locales, que busquen armonizar las restricciones de su facultades con la amplitud de los problemas necesarios de afrontar. Si al factor

EP/new

(I-51030)

institucional se agrega la dimensión participativa se observa que el problema no sólo consiste en una adaptación institucional, sino en poseer una capacidad integradora de la comunidad para formular sus demandas.

b) Dificultades de precisión sobre la intersectorialidad

Los problemas prácticos que presenta el desafío de la intersectorialidad son variados y de gran dimensión. Obviamente, existen dificultades para coordinar instituciones y agencias, como ya se mencionó. Sin embargo, los principales obstáculos residen en conocer a fondo la complejidad de las vinculaciones intersectoriales presentes en cada problema-objeto de las políticas y en la especialización del personal responsable, tanto de la decisión como de la implementación.

Superficialmente, es posible detectar la incidencia de varios sectores en un problema e incluso medir su impacto mutuo. Sin embargo, resulta complejo indagar sobre cuáles políticas y en qué medida inciden en el tejido intersectorial de un caso-problema. Aún más, es muy probable que se produzcan impactos no planeados ni deseados, provenientes de políticas orientadas a ámbitos muy distantes del problema (ejemplo de ello es el efecto producido por una política cambiaria sobre el nivel de nutrición, a través del impacto en el costo de los alimentos importados). En suma, el análisis de la intersectorialidad es un campo relativamente nuevo y muy complejo. Los estudios realizados, especialmente desde la perspectiva de la salud (Sri-Lanka, Filipinas, Tailandia, Suecia, Kerala (India), Costa Rica) dan antecedentes sobre la incidencia de las políticas macroeconómicas y de desarrollo sobre el sector salud. También se han indagado

EP/new

(I-51030)

las interrelaciones entre seguridad social y salud (Mesa-Lago, 1985). Pero, en esos estudios subyace la necesidad de ampliar el análisis y la cautela para formular generalizaciones.

El desconocimiento o la dificultad para precisar el rol de las políticas de cada sector que inciden en un problema social, crea dificultades para abordarlo correctamente. Esta afirmación, tan obvia, constituye una de las fuentes de interés de la dimensión intersectorial, ya que la verificación post factum de un error de diagnóstico ha generado el rechazo a los criterios sectorialistas.

Ligado a lo expuesto se presenta el problema del personal. La especialización técnico-teórica y práctica intersectorial de los decisores e implementadores de políticas es muy baja en América Latina.. Por una parte existe una identificación entre sector social y ethos corporativo profesional, según la cual los técnicos de cada sector perciben y enfocan los problemas sociales desde su propia perspectiva, tanto metodológica como práctica, asignándole relevancia según esos criterios.

Aun cuando este problema no se hace explícito, puede comprobarse en la lentitud con que educadores, médicos, urbanistas o planificadores han ampliado el espectro disciplinario en ministerios o agencias y admitido la necesidad de enfoques y de colaboración interdisciplinaria.

Junto a este aspecto profesional debe considerarse el ámbito de los recursos humanos de "campo" que implementan las políticas. Existe una mentalidad sectorial enraizada por décadas, cuya superación sólo es posible a través de un esfuerzo de formación y de capacitación muy importante, para lo cual no sólo se requiere la voluntad política y las decisiones administrativas, sino una preparación cuidadosa de sus cursos y programas. Es necesario "pensar" intersectorialmente para llevar a cabo políticas de ese contenido.

c) La acción intersectorial como respuesta a necesidades

El campo teórico acerca de lo intersectorial, antes mencionado, está comenzando a acumular hallazgos y recurrencias de conexiones entre políticas, que puedan permitir generalizaciones relevantes.

En la práctica social, las necesidades y las demandas no permiten esperar una nueva teoría social acerca de lo intersectorial. De hecho, en todos los ámbitos y especialmente en el comunal, las autoridades enfrentan problemas urgentes y deben, explícita o implícitamente, enfrentarlo de un modo intuitivo. Las técnicas conocidas de evaluación de proyectos obviamente tampoco poseen metodologías que les permitan encarar racionalmente lo intersectorial.

Estas modalidades prácticas, en ocasiones puramente intuitivas, no permiten adelantar su fracaso. Por el contrario, a través del "ensayo y error" suelen descubrirse programas muy exitosos por su apego a la lógica de la satisfacción de necesidades. Es frecuente que se desaprovechen tales experiencias simplemente por falta de acumulación y de codificación de sus resultados.

EP/new

(I-51031)

Como respuesta a este vacío teórico han surgido estrategias sociales, entre las cuales las más conocidas son la de satisfacción de necesidades básicas y la de alivio y erradicación de la pobreza crítica.

3. La potencialidad del nivel comunal para  
abordar estrategias sociales

Las estrategias sociales más globales, antes mencionadas, no han surgido de ninguna experiencia histórica singular. Sus elaboraciones son producto de análisis y reflexiones de gabinete, con marcado sesgo tecnocrático y semejanzas y diferencias de importancia entre ellas, en especial, según la motivación utópica que las alienta. Sin embargo, el origen tecnocrático de las estrategias no menoscaba la consistencia de sus proposiciones. Por de pronto, al fundarse en análisis de experiencias, han acumulado importante hallazgos de interconexiones y efecto mutuos de política social y económica. Asimismo, sus metodologías y técnicas permiten almacenar una información de gran utilidad para encarar programas y proyectos sociales. A manera de ilustración concreta de los asertos anteriores puede anotarse el análisis de la estrategia de superación de la pobreza referido a las cambiantes necesidades del ciclo familiar: "Las necesidades de las familias (en situación de pobreza) se diferencian especialmente por su tamaño y por la composición de edades y sexos, por lo tanto, el conocimiento de esas características de la estructura familiar permitirá definir en forma más precisa la magnitud y tipo de necesidades, como también las políticas más adecuadas para satisfacerlas.

Se sabe de antemano que una de cada cuatro personas pobres es menor de seis años y que la mitad de los niños menores de seis años son pobres, de donde resulta evidente que ese grupo etario debería tener alta prioridad en las políticas de superación de pobreza y que los medios que se asignan para satisfacer directamente las necesidades de esos niños constituyen un ingreso de las familias pobres.

EP/new

(I-51030)

Por otra parte, dentro del grupo de niños menores de seis años se sabe que los efectos negativos de la pobreza se hacen más riesgosos durante el embarazo y los tres años de vida y que las políticas nutricionales oportunas tienen una alta probabilidad de revertir los efectos negativos, tanto en el aprendizaje subsiguiente como en la gravedad y frecuencia de las enfermedades infecciosas, lo que a su vez influye positivamente en la capacidad de respuesta y reacción del niño al medio ambiente" (Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina; 1984).

En el espacio de una comuna, el análisis y la estadística social podrían ser muy pormenorizados. Así, las proposiciones generales de una estrategia estarían sometidas siempre a la exigencia de adaptación a los problemas sociales singulares. A su vez, la estrategia general orientaría hacia la prosecución de planes sociales comunales dotados de sentido y consistencia. Las familias y los diferentes grupos sociales pasan a ser los beneficiarios de la política social, pero no ya familias promedio y grupos para análisis de cortes estadísticos sino sujetos con todas sus características que lo sitúan en lo concreto y singular. La escala municipal facilita ese tipo pormenorizado de conocimiento y la reelaboración propia para su inserción en la estrategia social de carácter nacional. Hay que reiterar que se trataría de una decisión democrática asumir tal o cual estrategia general y, por consiguiente, su adaptación particular al Municipio de que se trate. No puede descartarse el riesgo de políticas populistas al servicio del clientelismo de los notables locales. Ocurre con frecuencia que los escasos recursos locales son destinados a obras suntuarias para perpetuar la dominación o el prestigio de políticos

EP/new

(I-51030)

locales sin envergadura. Tales obras dispendiosas son el costo de la democracia local y la única manera de superar tales flagelos reside en la capacidad organizativa y en el nivel del liderazgo de los movimientos sociales y de las fuerzas políticas.

La actual crisis económica plantea nuevas exigencias a la política social comunal. En especial, para aquellos municipios ubicados en áreas ecológicamente marginales, sean ellas urbanas y rurales. El nuevo desafío consiste en programar con menores recursos, estrategias que posibiliten el mejor uso de las transferencias y subsidios de emergencia. Los subsidios para aliviar el desempleo podrían emplearse en obras de equipamiento del propio mundo marginal, según el diseño de programas especiales. Asimismo, se debería promover y fortalecer las microempresas y las pequeñas unidades productivas artesanales para que se articulen en una serie de eslabones productivos a manera de germen de una economía informal destinada a permanecer en el horizonte de tiempo previsible de, al menos, lo que resta de esta década.

4. La calidad inherente a la política social de carácter comunal

a) La selectividad cualitativa

Dos observaciones generales pueden enmarcar el tratamiento del tema de la política social de orden local: en primer término, la afinidad de ciertas políticas con la escala espacial del Municipio para su adecuada consecución, y contrario sensu, lo inapropiado de éste como núcleo de ciertos temas y políticas; y, en segundo término, la marcada tendencia hacia una política social intersectorial no diluye algunos elementos constitutivos que le otorgan

EP/new

(I-51031)

su identidad a cada política tradicional o emergente. Con todo, aquellos elementos constitutivos se perfeccionan y enriquecen en el contexto intersectorial, inherente a lo social situado en el Municipio.

Es preciso caracterizar aquellas políticas cuyo marco más adecuado es la comuna. En general, pertenecen a dicho género, aquellas que otorgan identidad cultural en un sentido amplio y todas las que intentan aprehender necesidades de poblaciones-objetivo o convocar a organizarse en torno a motivaciones selectivas. Al contrario del patrón prevaleciente de políticas centralizadas, cuyo carácter es el consumo cultural, los múltiples programas y proyectos de creación cultural encuentran su asiento natural en los diversos grupos y organizaciones al interior de las comunas.

Asimismo, los programas y servicios de apoyo a la creación cultural (bibliotecas, parques naturales, museos) deberían localizarse bajo tuición municipal y con la posible contribución de los propios grupos de usuarios.

Dentro del género de políticas de bienestar social caben todas las que respondan a las dinámicas necesidades locales. Lo propio del Municipio es captar dicha dinámica de las necesidades en contextos marcados tanto por el progreso como por la involución sociales. Cada contexto determina un despliegue de programas muy diferenciados y una escala de prioridades que se debe respetar. En comunas con crecimiento y progreso social, los requerimientos de programas tienden al perfeccionamiento técnico, aun el más sofisticado de las organizaciones sociales. Por el contrario, enfrentado el Municipio a etapas de involución social, los programas y proyectos para prevenir la anomia y el delito pasan a un primer plano.

EP/new

(I-51030)

En suma, la comuna es el espacio adecuado para todas las políticas, programas y proyectos de carácter selectivo, cuya principal característica es el requerimiento de prestaciones con exigencias de prolijidad y de cabal adecuación a las múltiples y cambiantes necesidades de los grupos.

b) Los servicios sociales unificados

Una definición de servicios sociales "entendidos en un sentido amplio, abarcaría todos aquellos campos de la actividad relativos a la realización y al desarrollo de los hombres en la sociedad, como son la enseñanza, la cultura, la sanidad, la seguridad social, la vivienda, el urbanismo y otros sectores" (Malla: 1982).

El fundamento de los servicios unificados radica en su interdependencia mutua lo que supone una red dotada de servicios sociales de base, "aquellos servicios sociales integrados, polivalentes y sectorializados en sentido geográfico y que deberían estar al alcance de toda la población de un área territorial concreta" y Servicios Sociales especializados que "serían los servicios formados por equipos pluridisciplinarios y estarían en contacto con grupos o personas que tienen unas características determinadas".

Como se observa, la distinción entre los de base y los especializados atiende a las características de los grupos a los cuales se dirige la oferta de servicios, desapareciendo la sectorialización tradicional según tipos de materias.

Por cierto, para enfrentar tareas tan amplias es necesario "no sólo descentralizar problemas sino descentralizar los medios que permitan a los ayuntamientos cumplir con su cometido de gestores, junto con las organizaciones populares, de sus propios recursos y servicios" (Martínez: 1982).

EP/new

(I-51031)

c) Las características de la política social tradicional

La intersectorialidad no significa que se diluyen por completo las fronteras y muy especialmente algunos elementos constitutivos de cada política social en particular. Lo propio de un contexto intersectorial es, como ya se anotó, su perfeccionamiento dinámico.

Sin una intención taxativa mencionaremos algunas políticas en particular.

i. Vivienda. Como es sabido, los elementos cuantitativos de una política de vivienda son básicamente cuatro: la estimación del déficit, el monto y destinación de los subsidios, la asignación sujeta a criterio de racionamiento y los efectos urbanos de la localización de la vivienda y del equipamiento comunitario.

En rigor, la estimación del déficit asumirá un carácter más realista, ajeno a los cálculos de promedios y de cifras globales, inherentes a las políticas nacionales de vivienda. Se podrá saber la verdadera urgencia de los déficits y la real capacidad del parque de viviendas existentes para enfrentar los problemas presentes y del futuro inmediato; asimismo, el tipo de vivienda requerido, con especificaciones muy precisas según las características del medio geográfico.

La localización de la vivienda y del equipamiento comunitario adquieren un marco concreto: la ciudad o el barrio como una totalidad, sus planes de crecimiento, la destinación de áreas para los fines múltiples de la ciudad.

Para la asignación concreta de viviendas, el Municipio enfrenta los mismos problemas que gobiernos regionales y provinciales: cómo evitar las presiones clientelísticas que imposibiliten el acceso según criterios universales. Es posible que las presiones

EP/new

(I-51030)

locales sean más directas y, entonces, la asignación de viviendas llegará a ser una cuestión muy controversial en la propia gestión municipal. Con respecto al subsidio, obviamente, éste es recibido por vía compensatoria desde el gobierno central por lo cual el monto de recursos y las normas para utilizarlos no son de resorte municipal. Pese a lo anterior, el Municipio puede ser un agente promotor de la organización de los grupos carenciados con el fin de maximizar el empleo del subsidio a través de la gestión directa de los usuarios, sus contribuciones de ahorro y de trabajo personales.

ii. Las desigualdades educacionales internas y externas. Como se ha insistido por los planificadores de la educación, el aparato escolar es débil para hacer frente a las desigualdades externas a él. Son muchos los trabajos que muestran la manera en que variables asociadas a la pertenencia a estratos sociales pobres afectan negativamente el rendimiento y el desempeño escolar de los estudiantes de tales estratos. En efecto, la falta de una adecuada estimulación temprana, las carencias en el plano afectivo las carencias acumuladas en salud y alimentación, los episodios pasados o presentes de desnutrición, etc., todo ello atribuible a determinadas condiciones de vida material y sociocultural de las familias pobres, tienen una enorme incidencia en el rendimiento escolar. Para enfrentar tales carencias se requiere una acción compensatoria en que un Municipio dotado de recursos podría ser un agente eficaz y dinámico, incluso maximizando los mismos recursos disponibles por vía compensatoria.

La misma tarea podría enfrentarla con éxito en lo relativo a las desigualdades internas. Es conocido el hecho de que los niños pobres acceden a una escuela

EP/new

(I-51030)

con carencias materiales y socioculturales que, además, está muchísimo peor dotada desde el punto de vista de la calidad de la oferta de servicios estrictamente educativos. El factor clave de lo que efectivamente sucede en la escuela es el currículum, la totalidad de lo que es transmitido y las formas que adquiere esa transmisión. El currículum determina lo relevante y puede tender a la uniformidad o a la especialización. A propósito de este tema surge una controversia tradicional en lo relativo a la centralización o descentralización de la educación: si conviene aceptar planes nacionales únicos que fortalecen el sentido de pertenencia a la nación, socializan valores comunes, etc. o es preferible optar por una educación más heterogénea en su oferta que intenta transmitir conocimientos más ligados a la propia situación del estudiante. En rigor, la opción puede no ser tan polar, sin embargo, son dos lógicas diferentes que implican la organización de todo el sistema educacional atendiendo a la modalidad asumida.

Ello, obviamente supone diferentes funciones para los servicios técnicos de capacitación del profesorado, diferentes modalidades de control de la escuela local, etc.

EP/new

(I-51030)

5. La condición necesaria para un enfoque intersectorial unificado en la comuna: un nivel intermedio la región o provincia, desconcentrado y descentralizado

En la realidad latinoamericana, se comprueban grandes desajustes entre las instituciones y los procesos sociales y políticas de carácter espacial. Mencionaremos tres tipos recurrentes de desajustes políticos y brechas burocráticas:

a) La descentralización inorgánica. Se trata de Estados donde se han otorgado competencias a los niveles regionales (provinciales o departamentales) y locales sin que la desconcentración burocrática (programas, normas y recursos) atienda para nada su articulación con los órganos democráticos. Es la peor de todas las soluciones ya que, en vez de corregirse y perfeccionarse mutuamente, la desconcentración y la descentralización multiplican sus propios efectos perversos: populismo irresponsable, oligarquización y paralelismo burocráticos y, en suma, la política pública no está sujeta a evaluación técnica ni a control democrático responsable.

b) La inadecuación de los planes y programas sectoriales con los órganos democráticos de las provincias y comunas.

Es la misma situación anterior, ahora agravada, porque hay intentos de planificación que no se insertan o relacionan con los órganos democráticos espaciales (región, provincia o departamento y comuna, ayuntamiento o municipio). Las razones de esta inserción inorgánica son variadas: preexistencia de los órganos democráticos a los planes, falta de coincidencia entre el espacio de cobertura burocrática y el propio espacio político. Es frecuente que las zonas educacionales, las áreas sanitarias, los ámbitos geográficos en que se delimitan las prestaciones ofrecidas por las empresas y servicios públicos no coincidan con el espacio político.

EP/new

(I-51031)

También ocurre que ciertos programas sectoriales (de educación, salud, vivienda) sean ofrecidos sin consideración a la esfera espacial de los órganos democráticos.

c) La atomización del poder comunal

Las comunas pueden carecer de articulación con los niveles centrales y regionales o puede existir la pretensión de vincularse directamente con el nivel central, sin consideración por un nivel o escalón intermedio: región, provincia. Ello implica, por una parte, una dependencia vertical de los aparatos centrales ante sus necesidades administrativas y financieras y, de otra, como una derivación de la anterior dependencia, una imposibilidad para desarrollar un sistema de asociación o mancomunidad de municipios, dentro de un ámbito regional o provincial. En fin, podrían caracterizarse otros síndromes negativos de desajustes políticos y burocráticos que se comprueban en la realidad latinoamericana.

La necesidad de un nivel político y burocrático intermedio entre el Gobierno Central y las comunas es imprescindible. Las comunas deben vincularse dentro de una región (provincia) como espacio de planificación burocrática y de participación democrática. En otros términos, la desconcentración administrativa debe tender a aproximarse a la descentralización política teniendo en cuenta las dos racionalidades: la burocrática y la democrática. La racionalidad burocrática supone que habrá una línea jerárquica de servicios, otra línea de asesoría técnica y otra de apoyo a las dos anteriores. Las tres líneas burocráticas requieren núcleos o escalones intermedios para que el proceso burocrático alcance a la comuna y pueda retroalimentarse de la experiencia local.

EP/new

(I-51031)

La racionalidad política, autodeterminación dentro de sus competencias de regiones y comunas, no tiene porqué aceptar sin más, la lógica vertical de los planes con ciertos límites muy precisos: imposibilidad de sobrepasar el marco de competencia, al menos en el período inmediato; aceptación de la responsabilidad de ofrecer opciones alternativas sin poder alterar el monto de los recursos, también en una referencia a un plazo inmediato. En otras palabras, para la decisión inmediata al nivel político regional y comunal, el dato burocrático es rígido en sus límites, sin perjuicio de grandes variaciones en los proyectos que se mueven dentro de los parámetros asignados. Los grandes cambios de orientación de las políticas nacionales se juegan en la arena nacional. Sin esta mutua empatía de lógicas diferentes: la burocrática para aceptar la autonomía, y la política para reconocer sus límites, el sistema tenderá al caos más completo.

Sin embargo, la exigencia para el desarrollo de un sistema municipal que intenta llevar adelante programas sociales específicos sobrepasa la empatía resignada, se requiere un progresivo pasaje de las opciones políticas de carácter valorativo a formulaciones programáticas fundadas técnicamente. Obviamente, éste es un largo proceso que no madurará más precozmente con la prédica moralizante sino con el desarrollo de las organizaciones sociales y políticas. El papel de las instituciones radica en otorgar costos y beneficios adicionales a los actores que actúen fuera de esta doble racionalidad.

## Bibliografía

- Boeninger, Edgardo, Concepto, objetivos y oportunidades de participación, Centro de Estudios del Desarrollo (CEDES) julio, 1982.
- Boisier, Sergio, Un difícil equilibrio: centralización y descentralización en la planificación regional. ILPES Programa de Capacitación. Documento CPRD-D/85, 1983.
- Botero, Camila y Jaramillo de Botero, Margarita, Análisis de las políticas de descentralización y desconcentración en Colombia. III Seminario Latinoamericano de Planeamiento Regional y Estadual sobre Descentralización y Desconcentración, Brasilia, Brasil 12-15, 1983.
- Bustamante Velaúnde, Luis, Costos y beneficios de la descentralización: algunas consideraciones metodológicas. Ponencia presentada al III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual: descentralización y desconcentración, Brasilia, Brasil, 12-15-XII, 1983, mimeo.
- Calderón, Julio, Grinpove, Romeo, Olivera, Luis, Zolezzi, Mario: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO). "Estilo de crecimiento, segregación social y posibilidades de una política alternativa". CEPAL: Seminario regional sobre metroplización y medio ambiente. Curitiba, Brasil, 16-19 noviembre de 1981. E/CEPAL/PROY.6.R.28.
- CEPAL, La participación popular en el desarrollo de América Latina, E/CEPAL/L.264.
- CEPAL, La superación de la pobreza, una tarea urgente y posible. Informe final del Proyecto Interinstitucional de Pobreza Crítica para América Latina, E/CEPAL/G.1308, 9 de mayo de 1984.
- Chaumont, Maurice, La participación politique, en A. Gilson, ob.cit.
- Demo, Pedro, Participação é conquista, Documento preliminar, 140 páginas, 1982.
- Flisfisch, Angel, Algunos problemas conceptuales en el análisis de la participación, E/CEPAL/ILPES/R.2, p.3, 1980.
- Flisfisch, Angel, Franco, Rolando y Palma, Eduardo, Desarrollo social y planificación social: Tendencias, problemas y perspectivas. ILPES, UPS/8, 1984.

- Franco, Rolando y Cohen Ernesto. La evaluación de la política social, Documento Preliminar, Santiago, 1985.
- Franco, Rolando, Planificación y políticas sociales. ILPES. Programa de Capacitación. Documento CPS-33, 1982.
- Graciarena, Jorge "Tipos de concentración del ingreso y estilos políticos", en Revista de la CEPAL, Segundo Semestre, 1976.
- Guerra, Francisco, Problemas generales de la participación, mimeo, 1979, 10 p.
- Huntington, Samuel P. and Nelson, Joan M. No easy choice: Political Participation in Developing Countries. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1976.
- Kusnetzoff, Fernando, Política nacional y gobiernos locales: universalidad o especificidad según la situación de partida, Cuadernos Ciudad y Sociedad II Época, N° 7, 1985.
- Lachièrè, Jean, "Le pouvoir", en A. Gilson, editor, Pour une démocratie efficace. Librairie Universitaire, Lovaina, 1965.
- Las Heras, Patrocínio y Cortajarena, Elvira, Introducción al bienestar social. Federación española de asociaciones de asistentes sociales. Madrid, España, 1979, pp. 199.
- Lipton, Michael, de Kadt, Emanuel, Agriculture-Health Linkages (Draft), WHO/SHS/IAH-W3/87/10(39), Septiembre, 1985.
- Meisier, Albert. Participación social y cambio social, Monte Avila Editores, Caracas, Venezuela, 1971, p. 20.
- Mesa-Lago, Carmelo, Editor. The Crisis of Social Security and Health Care Latin American Experiences and Lessons. Pittsburg, 1985.
- Naciones Unidas. Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, Informe de Seminario Internacional, Ljubjana, Yugoslavia, Nueva York, 1982, p. 6.
- OMS/OPS. Calidad de vida, desarrollo intersectorial y participación de la comunidad, IMPLAN/7 (Esp.), 30 de abril, 1982.
- Oszlak, Oscar. Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. Estudios, CEDES, Vol. 3, 1980, p. 16.

- Palma, Eduardo, La Descentralización desde una perspectiva política. III Seminario Latinoamericano de Planificación Regional y Estadual. Brasilia, Brasil, 12 al 15 de diciembre de 1983.
- Van Niekerk, Arnold E., Desarrollo social y participación popular en América Latina con especial referencia al caso de Venezuela. Publicaciones de la Secretaría de Promoción Popular, Caracas, Venezuela, 1974, p. 147.
- Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP) Seminario Latinoamericano Gobierno Municipal/Gobierno Nacional Morelia, Michoacan, México, noviembre 26 al 30 de 1984.
- Martínez, Anna, "Gestión de los servicios sociales municipales", en CEUMT, Manual de Servicios Municipales, Barcelona, España, 1982.
- Massona, Pilar, "Concepto de servicios sociales", en CEUMT, Manual de Servicios Municipales, Barcelona, España, 1982.
- Tomic, Blas y González Raúl, Municipio y Estado: Dimensiones de una relación clave. Institute of Social Studies. Oficina Internacional del Trabajo (PREALC). Mimeo, PREALC/ISS 831, p. 3.
- Varas, Carlos, Teoría del Gobierno Municipal. Universidad de Chile. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Departamento de Administración, Santiago, de Chile, septiembre de 1984, p. 119.

